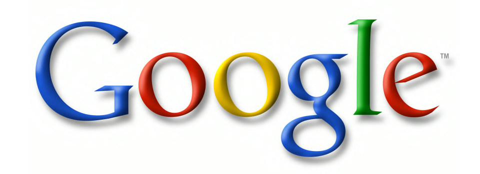
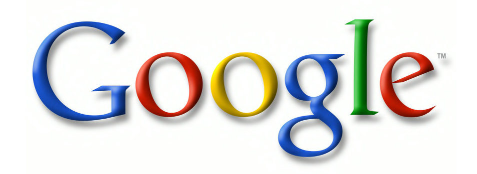










Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer grossen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. Georg Jellinek,
Professor an der
Universität Heidelberg.

Dr. Paul Laband,
Professor an der
Universität Strassburg.

Dr. Robert Piloty,
Professor an der
Universität Würzburg.

Jahrbuch

des

öffentlichen Rechts

der

Gegenwart

Band I.

1907.



Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1907.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Vorwort.

Das Programm des Jahrbuchs des öffentlichen Rechtes der Gegenwart, dessen erster Band hier vorliegt, ist bereits im Jahre 1906 veröffentlicht worden. Die Redaktion hofft die an sein Erscheinen geknüpften Erwartungen schon durch diesen Band zu erfüllen, soweit dies bei einem ersten Band möglich ist. Ueber die wissenschaftliche Richtung und über die Grenzen der Aufgabe, welche dem Jahrbuch gesetzt sind, wird der Inhalt dieses Bandes beredtere Auskunft geben, als ein Vorwort es tun könnte. Wir erinnern nur in Kürze auch an dieser Stelle daran, dass das Jahrbuch vor allem zwei Aufgaben erfüllen soll: Es will eine Sammelstätte von Abhandlungen über wichtige Gegenstände aus dem ganzen Gebiete des Oeffentlichen Rechtes sein und es will Berichte erstatten über alle Wandlungen, welche das öffentliche Recht der Gegenwart durch die Gesetzgebung fortlaufend erfährt. Dass in letzter Hinsicht nicht in jedem Bande über jeden Staat berichtet werden kann, ist durch die Natur des Gegenstandes gegeben. Das Bestreben der Redaktion wird aber darauf gerichtet sein, das Wichtigste von überallher nach Möglichkeit zur Darstellung zu bringen.

Ob in Zukunft auch die in Aussicht genommene Erstattung regelmässiger Literaturberichte sich wird bewerkstelligen lassen, muss einstweilen noch dahingestellt bleiben. Die Redaktion ist bemüht, auch diesen Punkt des Programmes in sachgemässer Weise zu erfüllen.

Die Redaktion.



Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Abhandlungen.

Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung.

Von

Professor **Paul Laband**-Strassburg.

I. Allgemeines.

Die Verfassung des Deutschen Reiches hat bereits ihre Geschichte; sie ist nicht mehr die gleiche, wie zur Zeit ihrer Errichtung. Darin grade hat sich ihre lebendige Kraft bewährt, dass sie nicht, gleichsam versteinert, in unfruchtbarer Starrheit geblieben ist, sondern dass sie sich in grossartiger Entwicklung fortgebildet hat, wie ein aus dem Keime erwachsener Baum. In der Verfassungsurkunde selbst hat diese Umgestaltung nur zu einem Teil durch einige Abänderungen des Textes Ausdruck gefunden und zwar in der Regel nur dann, wenn sich die Fortbildung des Rechts in einen offenkundigen Widerspruch mit einer bestimmten und ausdrücklichen Vorschrift der RV. gesetzt hat, wie die Verlängerung der Legislaturperiode, die Einführung von Diäten für die Reichstagsmitglieder u. dgl. Diese verfassungsändernden Gesetze sind aber weit entfernt davon, ein vollkommenes Bild von den Aenderungen der Verfassung zu geben; so wie aus der RV. selbst der tatsächliche Rechtszustand des Reiches nur in den äusseren Umrissen und nur sehr unvollkommen zu erkennen ist. Die Verfassung des Nordd. Bundes wollte und konnte keine Kodifikation des öffentlichen Rechts des neu errichteten Bundesstaates sein, welcher erst sich selbst dieses Recht schaffen musste; sondern ihre wesentliche Aufgabe bestand darin, den Gegensatz der neuen Bundesverfassung zu der Verfassung des deutschen Bundes von 1815 zu fixieren. Bedeutung und Tragweite vieler Bestimmungen der BV. ergeben sich nur aus dieser Vergleichung, insbesondere die der ersten fünf grundlegenden Artikel, in welchen der Gegensatz des neuen Bundesstaates zum früheren Staatenbund zu einem prägnanten Ausdruck gelangt ist. Auch die Aufnahme vieler anderer Sätze in den Text der BV. war nicht durch ihre Wichtigkeit für die politischen Bedürfnisse der

Nation, oder für die Gestaltung der öffentlichen Rechtsordnung, sondern durch die Rücksicht auf das Verhältnis, welches bisher unter den deutschen Staaten bestanden hatte, veranlasst worden, zum Teil um bestehende Einrichtungen zu übernehmen, meistens um sie durch andere zu ersetzen. Die Verfassungsurkunde enthält daher zahlreiche Vorschriften von geringfügiger rechtlicher Bedeutung; z. B., dass den Bundesratsausschüssen die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt werden (Art. 8 Abs. 4); dass es dem Kaiser obliegt, den Mitgliedern des Bundesrats den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren (Art. 10); die Vorschriften des Art. 39 über die Quartal-Extrakte und Finalabschlüsse über die Einnahmen an Zöllen und Verbrauchsabgaben; die Tarifvorschriften des Art. 45 Abs. 2 und 46 Abs. 1; die Anordnung, dass die Regimenter etc. fortlaufende Nummern durch das ganze Deutsche Heer führen; dass für die Bekleidung die Grundfarben und der Schnitt der Königl. preuss. Armee massgebend sind, dem betreffenden Kontingentsherrn aber es überlassen bleibt, die äusseren Abzeichen (Kokarden etc.) zu bestimmen (Art. 63 Abs. 2); dass die Bundesfürsten und Senate „Chefs“ aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile sind und die damit verbundenen Ehren geniessen (Art. 66) u. a. Andererseits haben Institutionen, welche für das Verfassungsrecht von grosser Wichtigkeit sind, keine ausreichende Regelung gefunden. Ueber den Behördenorganismus des Reichs und über die Haftung der Reichsbeamten für die Gesetzmässigkeit ihrer Amtshandlungen sagt die Verfassung nichts; die Stellung des Reichskanzlers als des Ministers des Kaisers wird mit wenigen Worten nur angedeutet; das Verhältnis der Reichsregierung zum preussischen Staatsministerium bei der Vorbereitung von Reichsgesetzentwürfen wird mit Stillschweigen übergangen; die Regelung des Reichsfinanzrechts ist eine unvollkommene und skizzenhafte; der Rechnungshof wird mit keinem Worte erwähnt; vom Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit ist nirgends die Rede; für die überwiegende Mehrzahl der Angelegenheiten, welche der Zuständigkeit des Reichs zugewiesen worden sind, begnügt sich die RV. diese Angelegenheiten aufzuzählen. Bei dieser formellen Beschaffenheit der Reichsverfassung ist es begreiflich, dass die Fortbildung und Umgestaltung des Verfassungszustandes des Reichs sich ohne Textänderungen der Reichsverfassung vollziehen konnte und nur aus dem Inhalt der Reichsgesetze zu entnehmen ist. In diesem Sinne enthält fast jedes Reichsgesetz eine Aenderung des Verfassungszustandes, indem es die dem Reich zugewiesene Zuständigkeit verwirklicht, Einrichtungen zur Durchführung der politischen Aufgaben des Reiches schafft, neue Regeln aufstellt, durch welche die Rechts- und Freiheitssphäre des Einzelnen gegenüber der Staatsgewalt oder der Bundesglieder gegenüber dem Reiche bestimmt werden. Der gesamte Inhalt dieser zu sehr grossem Umfange angewachsenen Reichsgesetzgebung kann nicht in allen Einzelheiten erörtert werden; Gegenstand dieser Darstellung ist nur die Fortbildung und Veränderung, welche das Verfassungsrecht des Reichs im eigentlichen Sinn erfahren hat. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit den Abänderungen der Verfassungsurkunde. Während bis jetzt neun Bestimmungen derselben, darunter eine zweimal (Art. 59 Abs. 1) durch Reichsgesetze ausdrücklich abgeändert oder auf-

gehoben worden sind[1]), wurden stillschweigend verändert oder ausser Kraft gesetzt, oder durch Ausnahmen modifiziert:

Art. 1 durch die Erweiterung des Bundesgebiets;

Art. 4 durch die Ausdehnung der Kompetenz des Reichs auf Gegenstände, welche in diesem Artikel nicht genannt sind;

Art. 13 infolge der Permanenz des Bundesrats;

Art. 17 durch die Einführung der verantwortlichen Stellvertreter des Reichskanzlers und des Statthalters von Elsass-Lothringen;

Art. 18 Abs. 1 durch den bayrischen Senat am Reichsmilitärgericht;

Art. 20 Abs. 2 durch den Hinzutritt der elsass-lothringischen Abgeordneten;

Art. 34 durch den Eintritt von Hamburg und Bremen in das Zollgebiet;

Art. 35 durch die Einführung neuer Verbrauchsabgaben und durch den Eintritt der süddeutschen Staaten in die Branntweinsteuergemeinschaft;

Art. 38 Abs. 1 durch die Ueberweisung des Ertrages der Tabaksteuer und der Verbrauchsabgabe vom Branntwein an die Gliedstaaten;

Art. 50 Abs. 2 durch das Reichsgesetz über das Postwesen;

Art. 54 Abs. 4 durch das Reichsgesetz vom 5. April 1886;

Art. 60 durch das Reichsges. vom 26. Mai 1893;

Art. 74 durch das Strafgesetzbuch;

Art. 75 durch das Gerichtsverfassungsgesetz.

Ferner sind die Uebergangsbestimmungen in Art. 18 Abs. 2; Art. 51; Art. 56 Abs. 2 Satz 2; Art. 61 Abs. 1; Art. 61 Abs. 2; Art. 71 Abs. 2 erledigt und auch Art. 77 dürfte seine Anwendbarkeit verloren haben.

Damit sind aber die Veränderungen der Reichsverfassung nicht erschöpft; sie haben sich zum Teil vollzogen durch die politische und staatsrechtliche Bedeutung, welche die Verfassungseinrichtungen des Reichs selbst erlangt haben, zum Teil liegen sie auf einem Gebiet, welches die Verfassungsurkunde des Reichs unberührt gelassen hat.

Die Gründe dieser reichen und vielgestaltigen Entwicklung sind, wie kaum erwähnt zu werden braucht, nur zum kleinen Teil juristische. Bedürfnisse der auswärtigen und inneren Politik, des Verkehrs, der Finanzwirtschaft, sozialpolitische Tendenzen, Rücksichten auf die Erwerbstätigkeit einzelner Stände und die Interessen der Parteien geben den Antrieb zu neuen Gesetzen und bilden die tiefer liegenden Ursachen der stetigen Veränderung des Rechtszustandes. Alle diese Momente verlangen bei einer vollständigen Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des öffentlichen Rechts des Reichs eingehende Berücksichtigung. Dafür ist aber die Zeit noch nicht gekommen. So lange die Dinge selbst noch im Fluss und in Bewegung sind, der Kampf widerstreitender Interessen noch andauert, das Material zur Beurteilung der eigentlichen, oft geheimen Triebfedern für das Verhalten der Parteien und der mass-

1) Art. 4 durch die Reichsgesetze vom 3. März und 23. Dezember 1873; Art. 24 (19. März 1888); Art. 28 Abs. 2 (24. Febr. 1873); Art. 32 (21. Mai 1906); Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3d (3. Juni 1906); Art. 53 Abs. 5 (26. Mai 1893); Art. 59 Abs. 1 (11. Febr. 1888 und 15. April 1905); Art. 70 (14. Mai 1904).

gebenden Persönlichkeiten grossenteils noch unzugänglich ist, kann keine objektive Geschichte geschrieben werden; man muss sich auf die zum Abschluss gelangten, in die äussere Erscheinung getretenen, dem Streit der Parteien entrückten Vorgänge beschränken. Daher übergehe ich auch die sehr zahlreichen Versuche zur Fortbildung der Reichsverfassung, welche an dem Widerspruch des Reichstags oder des Bundesrats gescheitert sind. Eine kritische Beurteilung der Wirksamkeit einzelner Staatsmänner, Reichstagsmitglieder oder der Parteien und Fraktionen ist nicht der Gegenstand dieser Darstellung; es handelt sich nicht um die Würdigung von Personen, sondern um die Bedeutung der Institutionen.

Ebenso ist die Ausbreitung der zahlreichen Einzelheiten und Streitfragen des Reichsstaatsrechts ausgeschlossen, sowie die Polemik gegen die auf diesem Gebiet üppig wuchernden Irrlehren. Vielleicht wird mir daraus der Vorwurf gemacht werden, dass ich die Materie nicht gründlich erschöpft habe; aber ich wollte keine umfangreiche Monographie, sondern eine übersichtliche Zusammenfassung geben.

II. Das Verhältnis des Reichs zu den Einzelstaaten

ist in jedem Bundesstaat das wichtigste und für sein Wesen besonders charakteristische Moment; es ist der eigentliche Grundpfeiler seiner Verfassung und bestimmt seine Eigenart. Es muss ihm daher eine besondere Festigkeit zukommen; jede Veränderung dieses Verhältnisses ist eine Verfassungsänderung im eigentlichsten Sinne und partikularistische sowie unitarische Tendenzen sind gegen den Grundbau der Verfassung gerichtet. In der glücklichen Regelung dieses Verhältnisses bewährte sich das tiefe Verständnis Bismarcks für die praktischen Bedürfnisse und Möglichkeiten und er betonte wiederholt, dass er in der Aufrechterhaltung der getroffenen Machtverteilung zwischen dem Reich und den Einzelstaaten den Schwerpunkt seiner „deutschen“ Politik sehe und nicht nur jeder Schwächung der Reichsgewalt, sondern ebenso jeder Verkümmerung der Rechte und des Einflusses der Einzelstaaten entgegenzutreten entschlossen sei. In der Tat hat sich auch in dem verfassungsmässigen, juristischen Verhältnis des Reichs zu seinen Gliedern nichts geändert. Das massgebende Grundprinzip der Verfassung, dass dem Reich innerhalb seiner Zuständigkeit die Gesetzgebung und Beaufsichtigung, den Gliedstaaten die Ausführung der Gesetze und die Verwaltung zustehen, ist in der gesamten Gesetzgebung des Reichs, von wenigen Ausnahmen abgesehen, sorgsam befolgt und durchgeführt worden. Die Funktionen des Kaisers, des Bundesrats und Reichstags und ebenso der Anteil der Gliedstaaten an der Reichsgewalt sind formell dieselben geblieben wie bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Reiches. Den Untertanen gegenüber übt fast durchweg der Einzelstaat die Hoheitsrechte, die politische Befehls- und Zwangsgewalt aus, während „das Reich“ im wesentlichen ein Verhältnis unter den Gliedstaaten, eine korporative Zusammenfassung derselben ist. Dieser Grundgedanke der Bismarckschen Schöpfung, welcher von den früheren Bundesstaatstheorien so weit

verschieden ist, und auch im Vergleich mit anderen Bundesstaaten dem Deutschen Reich eine charakteristische Eigenart aufprägt, hat sich praktisch bewährt und steht in unveränderter Kraft und Geltung. Allein dies ist nur für eine äusserliche, formell juristische Betrachtung richtig. In einem lebenskräftigen Staatswesen gibt es keinen wirklichen Ruhepunkt, keine Stagnation. Die politischen Kräfte drücken mit einer Art von natürlicher Schwere aufeinander; das grössere Gewicht oder die grössere Expansionskraft des einen Faktors drängt den anderen zurück. So hat im alten Deutschen Reich die grössere Lebenskraft der Territorialstaaten die Hoheitsrechte des Reichs aufgesaugt und die Zentralgewalt entkräftet und so hat auch im neuen Reich in den realen Unterströmungen eine Entwicklung und Veränderung stattgefunden, welche sich vollzogen hat und noch vollzieht, ohne in den verfassungsrechtlichen Formen zum Ausdruck zu kommen. Die Richtung dieser Entwicklung war eine unitarische und musste es sein, wenngleich die partikulären Kräfte und Bestrebungen eine zu schnelle und zu radikale Verwirklichung hemmten. Aber da die wichtigsten und schwerwiegendsten Interessen der Nation gemeinsame sind und deshalb einheitlich wahrgenommen werden müssen, und da alle Seiten und Zweige des öffentlichen Rechts und des politischen Lebens in einem engen und unlöslichen Zusammenhang mit einander stehen, so musste nach der „Logik der Tatsachen“ der Partikularismus immer weiter vor der Vereinheitlichung zurückweichen, der „Gesamtwille“ in immer grösserem Umfange den Sonderwillen der Einzelstaaten verdrängen.

Die angegebene Entwicklung geht von zwei verschiedenen, aber auf das gleiche Ziel gerichteten Ausgangspunkten aus; der eine ist die Einheit Deutschlands im völkerrechtlichen Verkehr, in den auswärtigen Angelegenheiten; der andere ist das einheitliche Indigenat, d. h. die Einheit des Bundesgebiets für Handel und Verkehr, für Niederlassung und Gewerbebetrieb.

Die gemeinsame Gefahr, welche für alle deutsche Staaten und Volksstämme seit der Reichsgründung durch die politischen Verhältnisse Europas gegeben war, wirkte als ein fester Kitt ihrer Vereinigung. Das Reich war durch Krieg und Sieg gegründet und musste durch kampfbereite Rüstung gegen Angriffe geschützt und vor Zerstörung gewahrt werden. Das Bewusstsein hiervon war stets in allen Schichten der Bevölkerung lebendig. Die Verstärkung der bewaffneten Macht des Reichs, sowohl des Heeres wie der Flotte, die technische Vervollkommnung der Ausbildung und Ausrüstung, die Herstellung einer einheitlichen Ordnung in allen Teilen des weit verzweigten Militärrechts war der Gegenstand unablässiger Fürsorge der Reichsregierung. Jeder Band des Reichsgesetzblattes und der Armee-Verordnungsblätter gibt davon Zeugnis. Bei der allgemeinen Wehrpflicht, der grossen Bedeutung des Militärwesens für alle Lebensverhältnisse ohne Ausnahme und bei der hervorragenden Stellung der Heeresorganisation in der Gesamtverfassung war und ist die Zusammenfassung aller Streitkräfte und die Einheitlichkeit der militärischen Einrichtungen die stärkste und festeste Klammer, welche alle Gliedstaaten und Völkerschaften des Reiches zusammenhält und alle partikularistischen oder gar sezessionistischen Bestrebungen ausschliesst.

Grade bei der Militärverfassung tritt nun deutlich die Tatsache entgegen, dass die Verfassungsurkunde des Reichs ein ganz unvollständiges, ja unrichtiges Bild von dem wirklichen Rechtszustand gibt.

Schon bei der Gründung des Norddeutschen Bundes war der in der Verfassung bestimmte Rechtszustand für alle Staaten, mit Ausnahme Sachsens, durch die Militärkonventionen verändert worden und er besteht in Süddeutschland nur für Württemberg[1]. In formell-juristischer Beziehung ist freilich die Bedeutung der Militärkonventionen eine ganz andere als die der Verfassungsbestimmungen; sie haben den Charakter vertragsmässiger Abreden; sie gelten nur im Verhältnis der beiden Kontrahenten zu einander, nicht als gemeingültiges Recht; und sie haben nicht die Kraft die verfassungsmässigen Anordnungen formell aufzuheben. Aber tatsächlich bilden sie eines der wichtigsten Stücke des wirklich bestehenden Verfassungsrechts; ihre Aufhebung durch Kündigung oder Konsens ist tatsächlich vollkommen ausgeschlossen; der durch sie begründete Zustand der Armeeverfassung kann nicht mehr auf den reichsverfassungsmässigen zurückgeführt werden; er liegt dem Militäretat, der Gliederung der Truppen, dem Rang- und Beförderungsverhältnis der Offiziere u. s. w. zu Grunde. Während nach der Verfassung jeder Staat seine eigenen Truppen, eigene Kontingentsherrlichkeit und eigene Armeeverwaltung hat, sind die Truppen der Bundesstaaten zu vier Kontingenten zusammengefasst, indem die Truppen aller Staaten mit Ausnahme der drei Königreiche mit dem preussischen Kontingent vereinigt sind. Dadurch ist zwischen Preussen und diesen kleineren Staaten eine Verbindung hergestellt, welche viel enger und intensiver, viel unitarischer ist als die von der Reichsverfassung in Aussicht genommene und welche bei der Bedeutung des Militärwesens für das gesamte Staatswesen alle Seiten desselben beeinflusst und in allen Einrichtungen reflektiert. Bei einer Betrachtung vom rein militärischen Standpunkt aus erscheinen diese Staaten fast in Preussen inkorporiert, jedenfalls mit Preussen eng verschmolzen.

Dies hat aber noch eine andere Folge. Nach der RV. haben alle Staaten grundsätzlich gleiche Rechte und gleiche Pflichten, die nur quantitativ nach der Grösse der Staaten verschieden sind. Durch die Militärkonventionen und die Sonderrechte Bayerns ist dagegen eine Verschiedenheit in qualitativer Hinsicht geschaffen worden, indem hinsichtlich der formellen Machtbefugnisse und Zuständigkeiten die Staaten in vier Stufen sich teilen; die über das eigene Gebiet hinausragenden, präponderierenden Befugnisse P r e u s s e n s, die Sonderstellung B a y e r n s durch die Exemtion von dem Oberbefehl des Kaisers im Frieden und die anderen militärischen Reservatrechte, die Geltung der reichsverfassungsmässigen Regeln in S a c h s e n und W ü r t t e m b e r g und die fast vollständige Aufhebung der verfassungsmässigen militärischen Rechte der ü b r i g e n S t a a t e n durch die Eingliederung ihrer Kontingente in das preussische. D i e s e n Staaten fehlt die Verfügung über das wichtigste staatliche Machtmittel; sie können zwar die in ihren Ländergebieten dislozierten

1) Von den weniger erheblichen Abweichungen von der RV., welche die Militärkonventionen für Sachsen und Württemberg begründet haben, ist hier abzusehen.

Truppenteile zu polizeilichen Zwecken requirieren (RV. Art. 66 Abs. 2); aber sie haben keine Kommandogewalt über dieselben; sie haben überhaupt keine „eigenen" Truppen mehr, wenngleich die Wehrpflichtigen den Fahneneid ihrem Landesherrn leisten.

Diese rechtliche Verschiedenheit und Abstufung der Staaten hinsichtlich der Militärverfassung ist allerdings schon im Norddeutschen Bunde und bei der Errichtung des Reichs begründet worden, aber ihre praktische Wirkung ist im Lauf der Zeit mehr und mehr hervorgetreten und für das Verhältnis der Staaten zum Reich von Einfluss geworden. Die vier Kontingente des Reichsheeres sind zu einer Gliederung des Reichs selbst geworden; ein wichtiger und eigenartiger Bestandteil der tatsächlich bestehenden Reichsverfassung, welcher in der Verfassungsurkunde nicht zur Erscheinung kommt. Von der Militärhegemonie Preussens spricht dieselbe nicht.

Aber auch die verfassungsmässig gesicherte Sonderstellung Bayerns in der Militärverfassung des Reiches hat sich wesentlich geändert. Nach dem Vertrage vom 23. Nov. 1870 § 5 behielt Bayern „zunächst seine Militärgesetzgebung nebst den dazu gehörigen Vollzugs-Instruktionen, Verordnungen, Erläuterungen etc. bis zur verfassungsmässigen Beschlussfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien". Hiernach zerfiel das Reich hinsichtlich der gesamten Militärgesetzgebung in zwei Rechtsgebiete, das preussische und das bayrische. Zwischen diesen Rechten bestand nicht nur eine erhebliche Verschiedenheit, sondern Bayern behielt auch die Befugnis, sein Militärrecht innerhalb der durch den erwähnten Vertrag gezogenen Grenzen selbständig fortzubilden. Da aber die Reichsgesetzgebung alle Teile des Militärrechts vollständig geregelt hat, so ist diese Autonomie Bayerns beseitigt oder auf den Erlass unerheblicher Ausführungsbestimmungen zusammengeschrumpft. Die Selbständigkeit Bayerns in Militärsachen ist mehr und mehr eine nur formelle geworden; tatsächlich ist Bayern ebenso wie die anderen Staaten durch die Reichsgesetzgebung hinsichtlich des gesamten Militärwesens gebunden und auf die Ausführung dieser Gesetze beschränkt. Es gibt auf diesem, für die gegenwärtige Staatsordnung so wichtigen Gebiet kein bayrisches Partikularrecht mehr; unangetastet stehen die Sonderrechte Bayerns in der Verfassung, aber in der wirklichen Ordnung der Dinge hat der Unitarismus sie eines grossen Teils ihrer Bedeutung beraubt [1]).

In grösserem Masse noch als durch den Ausbau der Militärverfassung hat die von dem gemeinsamen Indigenat ausgehende Entwicklung eine Verschmelzung der Einzelstaaten zu einem einheitlichen, von der Reichsgesetzgebung beherrschten Rechtsgebiet herbeigeführt. Die Reichsverfassung konnte dafür nur ein Programm aufstellen; die Verwirklichung desselben konnte erst allmählich erfolgen. Art. 3 der RV. stellte nur den Grundsatz fest, dass der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als In-

1) Freilich nur eines Teils; die eigene, wenngleich durch Reichsgesetze gebundene Verwaltung, Etatsfeststellung und Rechnungsprüfung, die Ernennung, Beförderung, Entlassung der Offiziere und Militärbeamten, die Besetzung der Kommandostellen und was damit zusammenhängt, bilden immer noch einen recht bedeutsamen Inhalt des bayrischen Sonderrechts.

länder zu behandeln sei, liess aber die unendliche Mannigfaltigkeit der in den einzelnen Bundesstaaten geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zunächst bestehen und ebenso das Recht jedes Bundesstaates sie durch Landesgesetz abzuändern. Die Ausgleichung dieser Verschiedenheit war Sache der Reichsgesetzgebung und eine grosse Zahl von Reichsgesetzen, an deren Spitze das wichtigste und grundlegende Gesetz über die Freizügigkeit v. 1. Nov. 1867 steht, hat diese Ausgleichung bewirkt. Man kann zwar hier nicht im formelljuristischen Sinn von einer Aenderung der Reichsverfassung sprechen; denn das Reich hat nur von der in der Reichsverfassung ihm zugewiesenen Zuständigkeit Gebrauch gemacht. Aber der tatsächlich bestehende Verfassungszustand ist gegenwärtig doch ein völlig anderer wie zur Zeit der Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs. Die Richtung dieser Entwicklung muss als eine entschieden unitarische bezeichnet werden. Die Grenzen der Einzelstaaten haben für Aufenthalt und Niederlassung, Unterstützungswohnsitz[1]), Gewerbebetrieb und Rechtsverfolgung ihre Bedeutung verloren. Die Autonomie der Einzelstaaten ist bis auf geringe Reste durch die Reichsgesetze aufgesaugt. Die Verwaltung wird zwar von Landesbehörden und im Namen der Einzelstaaten geführt, ist aber sachlich durch die Reichsgesetze und die Verwaltungsverordnungen des Bundesrats gebunden und der Beaufsichtigung seitens des Reichs unterworfen. Das Selbstbestimmungsrecht der Einzelstaaten ist auf dem ganzen hier in Betracht kommenden Gebiet beseitigt. An die Stelle des Partikularismus ist die Verkettung der Einzelstaaten getreten, und mit jedem neuen Reichsgesetz wird sie fester und inniger; sie ist bereits bis zu einem solchen Grade fortgeschritten, dass eine rückläufige Bewegung nicht mehr möglich ist, so wenig ein zu Tal fliessender Strom umkehren und den Berg hinauf laufen kann. Die durch die Reichsverfassung geschaffene virtuelle Einheit ist zu einer aktuellen geworden.

Die Vergrösserung und Vervollkommnung der bewaffneten Macht des Reichs, die Entwicklung der Reichsgesetzgebung auf dem gesamten sozialpolitischen Gebiete im weitesten Sinn dieses Wortes, sowie die Folgen der Erwerbung von Schutzgebieten haben ferner einen eingreifenden Einfluss auf das Finanzwesen ausgeübt, welcher unten eine nähere Erörterung finden wird. Hier ist nur darauf hinzuweisen, dass auch hinsichtlich der Finanzwirtschaft die Freiheit und Selbstbestimmung der Einzelstaaten in fortschreitendem Masse beschränkt worden ist, sowohl hinsichtlich der ihnen überlassenen Einnahmequellen als der ihnen zur Befriedigung der Finanzbedürfnisse des Reichs und zur Ausführung der Reichsgesetze obliegenden Ausgaben. Nichts ist geeigneter das Wachsen der Zuständigkeit des Reiches, die Ausbildung seiner Organisation, die Vermehrung seiner Aufgaben und andererseits die immer tiefer eingreifende Beherrschung der Einzelstaaten durch das Reich und seine Gesetzgebung zu veranschaulichen als eine Vergleichung der Reichs- und Staatshaushalts-Etats aus der Zeit nach der Gründung des Reichs mit denen der späteren Wirtschaftsperioden. Eine völlige Ausgleichung des Finanzwesens

---

1) Ausgenommen Bayern und bisher noch Elsass-Lothringen.

der Einzelstaaten hat zwar nicht stattgefunden und wird auch in absehbarer Zeit nicht stattfinden wegen der unter den Staaten bestehenden Verschiedenheit hinsichtlich des Finanzvermögens (Eisenbahnen, Bergwerke, Forsten, Domänen u. s. w.) und der noch immer ausgedehnten Autonomie auf dem Gebiet der direkten Steuern und Gebühren; aber je mehr das Reich Einnahmequellen für sich beansprucht und regelt und je mehr die Reichsgesetzgebung den Einzelstaaten Aufgaben zuweist und ihnen die damit verbundenen Ausgaben auferlegt, desto enger wird das Gebiet, auf welchem die Einzelstaaten ihre Finanzwirtschaft frei gestalten können und desto grösser wird ihre Abhängigkeit von der Steuergesetzgebung und Etatsfeststellung des Reiches. Den Regierungen und Landtagen der Staaten kommt dies wohl bei keiner Gelegenheit so sehr zum Bewusstsein als bei der Feststellung der Landesetats. Ja diese finanzielle Wirkung der Reichsgesetzgebung reicht noch über die Wirtschaft der Staaten hinaus in die der Kommunen und Kommunalverbände, insofern diesen die Ausführung reichsgesetzlicher Bestimmungen auf ihre Kosten auferlegt ist. In den abstrakten Formeln der Verfassung findet es keinen Ausdruck, wie sehr durch die Erweiterung der staatlichen Tätigkeit, durch die Steuergesetzgebung, Lastenverteilung und Ausgabenbewilligung von seiten des Reichs die Wirtschaft der Staaten und Kommunen und im letzten Erfolge das Vermögen, das Einkommen, die Erwerbstätigkeit und alle Lebensverhältnisse der Individuen berührt werden.

III. Das Bundesgebiet.

Die Veränderungen desselben durch den Erwerb von Helgoland und durch die Regulierung der Grenzen gegen die Schweiz und Oesterreich sind ohne Bedeutung für die Reichsverfassung; eine um so grössere Wichtigkeit kommt dem Erwerb Elsass-Lothringens und der Schutzgebiete zu.

1. Durch die Einverleibung Elsass-Lothringens in das Reichsgebiet und die Erklärung zum Reichsland ist gleich nach der Gründung des Reichs der Verfassung desselben ein Element eingefügt worden, welches im schroffen Gegensatz zu dem Grundbau der Verfassung steht, den die Verfassungsurkunde voraussetzt. Es ist hier nicht der Ort, die zahlreichen Theorien über die rechtliche Natur des Reichslandes und sein Verhältnis zum Reich aufzuzählen und kritisch zu beleuchten; es genügt die Hervorhebung des entscheidenden prinzipiellen Gegensatzes zwischen dem Bundesstaat und dem Reichsland, über welchen alle unbefangenen und vorurteilslosen Publizisten einig sind. Nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 besteht das Reich aus „Staaten"; sie setzt eine von der Reichsgewalt verschiedene, begrifflich getrennte, ihr gegenüber *selbständige* oder *eigene* Staatsgewalt voraus, welche der souveränen Reichsgewalt untergeordnet ist, während die Staatsgewalt über das Reichsland dem Reich selbst zusteht, mit der Reichsgewalt einheitlich verbunden ist. Die Reichsgewalt über das Reichsland ist nach dem Ausdruck *Hänels* eine volle, konsolidierte Staatsgewalt. Durch die Einführung der Reichsverfassung in Elsass-Lothringen ist daran nichts geändert worden, da eine von der Reichs-

gewalt getrennte Staatsgewalt mit selbständigem Träger nicht errichtet worden ist, sondern die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ein Teil der Reichsgewalt geblieben ist. Die vielfachen Konsequenzen, welche sich aus diesem Grundprinzip ergeben, brauchen hier nicht wiederholt zu werden; sie sind in meinem Staatsrecht des Deutschen Reiches entwickelt worden; ebensowenig ist es erforderlich, die durch die Reichsgesetzgebung geschaffene Organisation und Einrichtung des Reichslandes hier darzustellen. Die Hauptsache, auf welche es hier allein ankommt, ist die, dass das Reichsland sich in einem andern staatsrechtlichen Verhältnis zum Reich befindet wie die Bundesstaaten, dass der Aufbau des Reichs durch die Erklärung Elsass-Lothringens zum Reichsland einen Anbau erhalten hat, welcher nach einem ganz verschiedenen Grundprinzip konstruiert ist und dass sonach innerhalb des Reichsgebiets ein Gegensatz des Verfassungsrechts besteht zwischen dem Reichsland einerseits und den Bundesstaaten andererseits.

Hat nun diese Hinzufügung des Reichslandes auch die im übrigen bestehende Reichsverfassung, abgesehen von der Erweiterung der Reichsgrenzen, beeinflusst? Dass dies in vielen Beziehungen der Fall war, ist bekannt. Dem Reichstage traten 15 Abgeordnete aus Elsass-Lothringen hinzu; dem Bundesrat wurden Kommissare zur Geltendmachung und Vertretung reichsländischer Interessen beigeordnet, welche keine Stimme führen, also einen anderen rechtlichen Charakter haben, als die Bevollmächtigten der Staaten zum Bundesrat; der Kreis der Reichsbehörden wurde erweitert; neben den in der RV. vorgesehenen einzigen Reichsminister, den Reichskanzler, trat für die Angelegenheiten des Reichslandes der Kaiserliche Statthalter; durch die Reichseisenbahnen erhielt das Reich werbendes Finanzvermögen. Dies alles sind Tatsachen, welche äusserlich in die Erscheinung traten. Dazu kommt aber noch eine andere wichtige Folge, nämlich die Stärkung der Kaiserlichen Gewalt dadurch, dass dem Kaiser die Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen übertragen wurde. Wenngleich das Reichsland formell-juristisch kein Kaiserland ist und der Kaiser die Staatsgewalt nicht als Monarch besitzt, sondern sie als Organ des Reichs ausübt, so ist doch die Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen etwas vollkommen anderes als die nach der Reichsverfassung dem Kaiser eingeräumten Präsidialrechte. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes konnte unter dem „Bundespräsidium“ unmöglich die Regierung eines Landes verstehen und „Deutscher Kaiser“ ist nur der Namen, unter welchem der König von Preussen das Präsidium des Bundes führt (RV. Art. 11 Abs. 1). Die Präsidialbefugnisse haben keinen territorialen Charakter, sind keine Staatsgewalt. Durch die Regierung des Reichslandes dagegen hat die Stellung des Kaisers eine territoriale Fundierung erhalten; das Kaisertum als solches ist mit der Beherrschung eines bedeutenden Landes ausgestattet und in die Verwaltung desselben hat im wesentlichen weder der Bundesrat noch der Reichstag drein zu reden, soweit nicht Angelegenheiten der allgemeinen Reichszuständigkeit in Frage kommen. Wäre Elsass-Lothringen zu einer preussischen Provinz oder zu einem besonderen Staat gemacht worden, so wäre das Kaisertum geblieben, was es nach der Reichsverfassung ist,

das Präsidium des Bundes; durch die Konstituierung Elsass-Lothringens zum Reichsland ist dem Kaisertum ein neues, völlig anders geartetes Moment hinzugefügt worden, ein prodominium imperii.

2. Auch der Besitz von Schutzgebieten ist der Reichsverfassung fremd. Wenngleich im Art. 4 Ziff. 1 der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben „die Kolonisation“ unterliegt, so ist dies doch etwas ganz anderes als der Erwerb und die Beherrschung überseeischer Länder. Man dachte dabei, wie die Verhandlungen des verfassungberatenden Reichstags von 1867 S. 271 ff. ergeben, zunächst an die Errichtung von Flottenstationen und man kann aus der Reichsverfassung nur den Satz entnehmen, dass nicht die Einzelstaaten, sondern nur das Reich befugt ist, auswärtige Gebiete zum Zweck der Kolonisation zu erwerben. Der Erwerb der Schutzgebiete hat für die Reichsverfassung ähnliche Wirkungen wie der Erwerb von Elsass-Lothringen. Sie sind nur nicht so intensiv. Die Schutzgebiete gehören nicht zum Bundesgebiet im Sinne der Verfassung; die Angehörigen derselben gehören nicht zum Reichsvolk, sie entsenden keine Vertreter zum Reichstag und nehmen nicht teil an dem Reichsindigenat u. s. w. Die politische Bedeutung und sozusagen der Wert der Schutzgebiete ist wegen ihrer räumlichen Entfernung und des niedrigen Kulturstandes ihrer einheimischen Bevölkerung nicht auf eine Linie mit der Wiedergewinnung Elsass-Lothringens zu stellen. Daher ist auch die dem Kaiser übertragene Schutzgewalt tatsächlich nicht von der Wichtigkeit wie die Ausübung der Staatsgewalt über das Reichsland. Aber in Bezug auf den Begriff des Kaisertums stehen beide allerdings gleich. Auch die Uebertragung der Schutzgewalt ist die Ausstattung des Kaisertums mit territorialen Herrschaftsrechten, welche von den Präsidialbefugnissen der Reichsverfassung weit verschieden sind. Mit der fortschreitenden Kultivierung der Schutzgebiete und der Zivilisation ihrer Angehörigen wird die politische Bedeutung der Schutzgewalt sich steigern und eine neue Basis der kaiserlichen Machtstellung im Reiche bilden.

IV. Die Reichsangehörigen.

Die Reichsverfassung enthält keine Bestimmung über die Voraussetzungen, den Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit. Nur ein Fundamentalsatz ergab sich daraus, dass das Reich aus den im Art. 1 und Art. 6 aufgeführten Staaten besteht. Da die Staaten nicht ohne Angehörige gedacht werden können, so musste der Reichsverband ihre Angehörigen umfassen. Sowie kein Teil eines Staatsgebietes ausserhalb des Reichsgebietes verblieb, so konnte es auch keine Angehörigen eines Bundesstaates geben, welche nicht durch die Zugehörigkeit des Staates zum Reich reichsangehörig wurden, ohne Rücksicht auf ihre Nationalität oder andere persönliche Eigenschaften. Die Staatsangehörigkeit war die unerlässliche Voraussetzung der Reichsangehörigkeit und die Reichsangehörigkeit die unausbleibliche Folge der Staatsangehörigkeit. Aber wer war staatsangehörig? Darüber gab es keine übereinstimmenden Regeln. Ausser den überall anerkannten familienrechtlichen Erwerbsgründen

der Geburt und Eheschliessung bestand eine Mannigfaltigkeit partikulärer Normen [1]). In einigen Staaten war die Staatsangehörigkeit an die Voraussetzung des Gemeindebürgerrechts gebunden oder mit den Grundsätzen des Armenrechts verquickt; hier wurde sie erworben durch polizeilich genehmigte Niederlassung oder Aufenthalt von bestimmter Dauer; dort war sie von dem Domizil im Staatsgebiet unabhängig; die Naturalisation Landesfremder erfolgte in manchen Staaten durch einen Akt der Verwaltungsbehörden, in anderen war ein landesherrliches Dekret erforderlich u. s. w. [2]). Nicht minder bunt waren die Grundsätze über den Verlust der Staatsangehörigkeit. In einigen kleinen Staaten fehlte es überhaupt an einer gesetzlichen Regelung; es entschied das Gewohnheitsrecht und die Verwaltungspraxis. Gab es sonach keine einheitliche und gleichmässige Antwort auf die Frage, wer ist in Deutschland staatsangehörig, so fehlte es auch an übereinstimmenden Kriterien der Bundes- und Reichsangehörigkeit. Begriff und Voraussetzungen derselben sind aber ein wesentlicher Bestandteil jeder Verfassung. Das Wohnrecht im Gebiet, der unbedingte Ausschluss der Ausweisung und Auslieferung, der Anspruch auf Schutz im Auslande, das Recht zur Führung der Reichsflagge, die Teilnahme an der Reichstagswahl, die Wehrpflicht u. s. w. sind von der Staats- bezw. Reichsangehörigkeit bedingt und viele Gesetze, insbesondere auch das Strafgesetzbuch und die Prozessordnungen machen in nicht wenigen Bestimmungen die Reichsangehörigkeit zu einem Tatbestandsmerkmal. Die Reichsverfassung hat daher eine Lücke, indem sie über Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit gar nichts bestimmt, sondern sich darauf beschränkt, die Zuständigkeit des Reichs zur Gesetzgebung über „Staatsbürgerrecht“ anzuerkennen. Diese Lücke, welche sich natürlich schon im Norddeutschen Bunde fühlbar machte, wurde bereits vor der Gründung des Reichs durch das Bundesgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 ausgefüllt, welches bei der Reichsgründung in den süddeutschen Staaten und durch Gesetz vom 8. Juni 1873 in Elsass-Lothringen eingeführt wurde. Die Reichsverfassung hatte daher schon bei der Errichtung des Reichs durch dieses Gesetz eine unentbehrliche Ergänzung erhalten, obgleich dasselbe nicht die formelle Kraft des Verfassungsgesetzes hat. Das Gesetz hält an dem Grundsatz fest, dass die Staatsangehörigkeit das primäre Verhältnis ist und die Reichsangehörigkeit zur Folge hat und beruht hinsichtlich des Erwerbs und Verlustes der Staatsangehörigkeit auf dem Preussischen Gesetz vom 21. Dezember 1842. — Diese Regelung trägt aber dem bundesstaatlichen Verhältnis, welches unter den deutschen Staaten besteht, nicht genügend Rechnung. Zur Zeit, als das Preussische Gesetz von 1842 erlassen wurde, war jeder deutsche Staat im Verhältnis zu allen anderen deutschen Staaten Ausland im vollen Sinne des

1) Nicht einmal in Preussen bestand einheitliches Recht, da das Gesetz vom 31. Dez. 1842 in den 1866 neu erworbenen Provinzen nicht eingeführt wurde. Siehe Ernst Meier in Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3 S. 414.

2) Vgl. die lehrreiche Darstellung von Rehm in Hirths Annalen 1892 S. 137 ff., bes. S. 230 ff. Eine Sammlung der früheren deutschen Staatsangehörigkeitsgesetze ist im Auftrage der Hamburger Polizeibehörde Berlin 1898 herausgegeben worden.

Wortes; es bestand in dieser Hinsicht kein Unterschied zwischen deutschen und nichtdeutschen Staaten. Dagegen verträgt sich das, dem Preussischen Gesetz zugrunde liegende und vom Bundesgesetz adoptierte starre Abstammungsprinzip ohne Rücksicht auf Niederlassung, Wohnsitz, dauernden Aufenthalt, Heimatsrecht, nicht gut mit der bundesstaatlichen Einigung der deutschen Staaten, der Freizügigkeit und den andern im Art. 3 der RV. aufgeführten Wirkungen des gemeinsamen Indigenats[1]. Durch noch so langen Aufenthalt in dem Gebiet eines andern Bundesstaats geht die ererbte Staatsangehörigkeit nicht verloren und wird die Angehörigkeit in dem Staat der Niederlassung oder des Aufenthalts nicht erworben; die Folge hiervon muss sein, dass bei der im ganzen Reichsgebiet bestehenden Freizügigkeit in dem Gebiete jedes Staates zahlreiche Angehörige anderer Bundesstaaten wohnen und dafür zahlreiche Angehörige des eigenen Staates in den Gebieten der anderen Bundesstaaten verstreut sind. Die in einem Bundesstaat wohnenden Angehörigen anderer Staaten sind staatsfremd und die in anderen Teilen des Reiches wohnenden Untertanen sind ihrem Staat entfremdet. In zahlreichen Fällen wird es immer schwieriger, ja mit der Zeit unmöglich werden, die Staatsangehörigkeit der einzelnen Personen festzustellen; denn weder die Einzelnen besitzen die Kenntnis der Tatsachen, von denen die richtige Staatsangehörigkeit abhängig ist, noch sind die Behörden in der Regel imstande, die zur Feststellung der richtigen Staatsangehörigkeit erforderlichen genealogischen Forschungen und Ermittelungen zu machen [2]). Dadurch wird das Gesetz vom 1. Juni 1870 in wachsendem Masse unanwendbar; das Abstammungsprinzip verliert innerhalb des Reichsgebiets für Deutsche seine praktische Bedeutung; die tatsächlichen Verhältnisse und Bedürfnisse des Lebens führen zu einer Ueberwindung des dem erwähnten Gesetz zugrunde liegenden Prinzips. Die Einheit der Reichsangehörigkeit wird über den Partikularismus der Staatsangehörigkeiten mit der Zeit den Sieg davon tragen und die schon längst vorbereitete Novelle zum Gesetz vom 1. Juni 1870 wird vielleicht eine Fortbildung dieses wichtigen Teils des deutschen Verfassungsrechts in dieser Richtung zum gesetzlichen Ausdruck bringen. Eine wichtige Ergänzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes bildet das gleichzeitig erlassene Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz. Merkwürdigerweise geht dieses Gesetz von der einheitlichen Reichsangehörigkeit aus, legt der Staatsangehörigkeit gar keine Bedeutung für den Anspruch auf Armenpflege bei und knüpft den Erwerb des sogenannten Unterstützungswohnsitzes, abgesehen von den familienrechtlichen Erwerbstiteln der Abstammung und Verehelichung, an zweijährigen ununterbrochenen Aufenthalt innerhalb des Ortsarmenverbands nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre. Während diese Regelung der Armen-

---

1) Der Preuss. Entwurf zur Nordd. Bundesverf. enthielt in Art. 3 den Satz: „Es gibt von der Publikation dieser Verfassung ab im ganzen Nordd. Bunde nur ein Indigenat". Aus diesem einheitlichen Indigenat machte die Konferenz der Bevollmächtigten der Nordd. Regierungen das gemeinsame Indigenat und fixierte die Wirkungen desselben auf die im Art. 3 der Verf. angegebenen.

2) Vgl. über die Unzuträglichkeiten, zu welchen das Gesetz vom 1. Juni 1870 führt, meinen Aufsatz in der Deutschen Juristenzeitung 1904 S. 9 ff.

pflege wegen der mit der letzteren verbundenen Geldaufwendungen manchen Anfechtungen ausgesetzt ist, würde sie hinsichtlich des Erwerbs und Verlustes der Staatsangehörigkeit durchaus dem praktischen Bedürfnis entsprechen und alle Schwierigkeiten beseitigen, aber freilich nicht nur mit einer föderalistischen Auffassung des Reichs im Widerspruch stehen, sondern auch den staatlichen Charakter der Bundesglieder, wenigstens dem äusseren Anschein nach, abschwächen.

V. Der Kaiser.

„Deutscher Kaiser" ist nach der RV. ein Titel; es ist der Name, unter welchem der König von Preussen „das Präsidium des Bundes" führt. Kaisertum und Bundespräsidium sind identische Begriffe. Der Kaiser ist nicht der Monarch des Reichs, nicht der Landesherr des Bundesgebietes; er ist wie alle anderen Bundesfürsten ein Mitglied des Bundes und vor ihnen nur dadurch ausgezeichnet, dass er zugleich ein Organ der von ihnen gebildeten korporativen Einheit, des Reichs, ist. Die verschiedenen Versuche, welche in der staatsrechtlichen Literatur gemacht worden sind, dem Kaiser eine monarchische Stellung im Reich zu vindizieren, scheitern an der bestimmten Aussage der Reichsverfassung und den verfassungsmässigen Rechten der anderen Bundesfürsten; sie operieren entweder mit einem willkürlichen Begriff des Monarchen oder legen auf Einrichtungen des Reichs, welche für die monarchische Institution nicht wesentlich sind, ein entscheidendes Gewicht.

Aber an das Wort „Kaiser" knüpfen sich althergebrachte Vorstellungen und Empfindungen an und die in neuester Zeit so häufig zitierten „Imponderabilien" äussern ihre Wirkung. Das Bundespräsidium ist ein zu abstrakter Begriff als dass er in dem Vorstellungskreise des Volkes heimisch werden könnte; der Kaiser dagegen ist sinnlich wahrnehmbar, ist eine bestimmte Person mit menschlichen Eigenschaften. Der naiven Auffassung des Volkes ist der Kaiser das sichtbare Symbol der nationalen Einheit, der politischen Machtstellung Deutschlands; für sie gibt es kein deutsches Reich ohne deutschen Kaiser und keine Klausel der Verfassung, keine staatsrechtliche Beweisführung ist im Stande, dem Volke den Glauben zu nehmen, dass ein Reich ohne Kaiser ein politischer Rumpf ohne Haupt wäre. Alles, was im Herzen der Nation an heiligen Gefühlen der Vaterlandsliebe glüht, was das Volk an patriotischer Hingebung und Opferbereitschaft, an nationalem Stolz und zuversichtlichem Vertrauen zu seiner staatlichen Ordnung besitzt: das erhebt sich von dem Boden objektiver, juristischer Betrachtung und gewinnt den Charakter tief empfundener Liebe und Erfurcht gegen den Kaiser als das Oberhaupt und den Führer des Volkes. Das Volk jubelt und jauchzt dem „Kaiser" zu; dem „Bundespräsidium" würde es keine Ehrenpforten bauen.

Die Reichsverfassung legt auch dem Kaiser Funktionen bei, welche nach den allgemein verbreiteten und hergebrachten Anschauungen Attribute der monarchischen Stellung sind[1]). Er ernennt die Reichsbeamten und ist der

1) Unrichtig ist es aber aus diesen Funktionen herzuleiten, dass der Kaiser im

höchste Chef der Reichsverwaltung; er hat, mit Ausnahme der bayrischen Truppen, den Oberbefehl über das Bundesheer und die Flotte; er beruft, vertagt und schliesst den Reichstag und hat verfassungsmässig das gleiche Recht hinsichtlich des Bundesrats. Namentlich aber ist von Bedeutung, dass er allein das Reich völkerrechtlich vertritt und die gesamte auswärtige Politik leitet. So wie das Einheitsgefühl der Nation durch den Gegensatz zu anderen Staaten und durch die Zusammenfassung zu einer völkerrechtlichen Einheit gefestigt wird, so erscheint der Kaiser als der Träger dieser Einheit und ist dadurch spezifisch verschieden von allen anderen Bundesfürsten. Dazu kommt, was schon oben hervorgehoben worden ist, die Verstärkung der Kaiserlichen Gewalt durch die Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen und der Schutzgewalt in den Schutzgebieten. Mit einem Wort: der Kaiser vertritt das Reich und regiert dasselbe, ohne dass irgend ein anderer Bundesfürst dabei beteiligt ist. Dieser Gegensatz zwischen dem Kaiser und den anderen Bundesfürsten wird nun immer grösser und bedeutungsvoller je mehr die Zuständigkeit des Reiches erweitert, seine Organisation ausgebildet, sein Uebergewicht über die Landesgewalt entwickelt wird. Jede Steigerung der Reichsgewalt ist eine Steigerung der kaiserlichen Machtstellung. Sie kommt in dem Recht des Kaisers, den Reichskanzler zu ernennen, ohne dass die andern Bundesfürsten oder der Reichstag dabei in irgend einer Art mitwirken, zu einem offensichtlichen Ausdruck.

Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes war es den Verhältnissen angemessen, die Präsidialbefugnisse als ein Accessorium der preussischen Krone zu behandeln, wobei man an die Präsidialrechte Oesterreichs im Deutschen Bunde anknüpfte. Mit der Zeit haben aber die Regierungsgeschäfte des Reichs einen Umfang und eine Bedeutung und selbst der Regierung Preussens gegenüber eine Selbständigkeit gewonnen, dass es den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr entspricht, sie als ein Anhängsel der preussischen Staatsgewalt anzusehen. Infolge dieser Entwicklung ist auch der Kaiser im Verhältnis zu den anderen deutschen Landesherren bei aller Wahrung ihrer Majestätsrechte und aller Schonung ihres Souveränetätsgefühls nicht mehr der primus inter pares, dessen Vorrang darauf beruht, dass Preussen der grösste Bundesstaat ist, sondern die tatsächliche Reichsverfassung selbst hat ihn über die anderen Bundesfürsten erhoben und das „Bundespräsidium“ mit einer Machtfülle ausgestattet, die in Verbindung mit der Erblichkeit geeignet ist, dem Kaisertum den Anschein des Monarchenrechts zu verleihen. Staatsrechtlich ist die Institution des Kaisertums seit der Errichtung des Reichs unverändert geblieben, aber die tatsächliche politische Entwicklung hat darüber hinausgeführt. Nach der RV. kann der Kaiser als solcher Anträge im Bundesrat nicht stellen; dieses Recht haben nur die Bundesstaaten. Dies ist mit Uebelständen verbunden und war tatsächlich undurchführbar. Den Regierungen der Einzelstaaten fehlen in denjenigen Angelegenheiten, welche von Reichsbe-

---

staatsrechtlichen Sinne Monarch ist; denn auch die Präsidenten der Republiken haben dieselben Funktionen. Es ist dies ebenso unrichtig, als wenn man den Bundesrat für ein Oberhaus erklären würde, weil er Funktionen eines Oberhauses ausübe.

hörden verwaltet werden, Organe zur Bearbeitung dieser Sachen, insbesondere zur Vorbereitung und Feststellung von Gesetzesvorschlägen. Dies gilt von Preussen wie von allen anderen Staaten. Welche Landesbehörde könnte den Entwurf zum Reichshaushaltsetat, zu einem Gesetz oder einer Bundesratsverordnung in Konsulats-, Post-, Telegraphen-, Marine-Angelegenheiten, in Angelegenheiten der Schutzgebiete, feststellen oder in Sachen des internationalen Verkehrs die Eröffnung und Führung von Verhandlungen über den Abschluss eines Staatsvertrages beschliessen oder leiten? Mit der Führung der laufenden Geschäfte entfällt auch die Möglichkeit, die etwa erforderlichen Abänderungen der bestehenden Einrichtungen zu begründen und zu formulieren. Das Gleiche gilt von den zahlreichen Materien, welche reichsgesetzlich geregelt sind, hinsichtlich der Fortführung, Ergänzung, Verbesserung dieser Gesetzgebung und der Vorbereitung der zur Ausführung zu erlassenden Bundesratsverordnungen. Auch die vom Reichstag beschlossenen Gesetzesvorschläge, Resolutionen, Anträge, werden nicht an die Preussische oder eine andere Bundesregierung gerichtet mit dem Ersuchen, sie zum Gegenstand eines Antrages im Bundesrat zu machen, sondern an den Reichskanzler, welcher sie zur Beratung des Bundesrats zu bringen und die Beschlussfassung vorzubereiten hat.

Aus diesen verschiedenen Gründen werden dem Bundesrat zahlreiche Vorlagen unterbreitet, welche nicht im Schosse der preussischen Regierung, sondern in den Reichsämtern entstanden sind und welche der Reichskanzler nicht als Beauftragter des preussischen Ministeriums, sondern als Minister des Kaisers in Vorschlag bringt. Sie werden als Präsidialanträge bezeichnet und von den spezifisch preussischen Anträgen unterschieden; sie bilden vielleicht die Mehrheit aller an den Bundesrat gerichteten Anträge [1]).

Dadurch hat der Kaiser ein Recht erlangt, welches für das Oberhaupt eines Staatswesens unentbehrlich und für die Richtung der Politik entscheidend ist, nämlich das Recht der Initiative hinsichtlich der Reichsgesetzgebung und aller andern wichtigen Massregeln. Die RV. gesteht dieses Recht nicht dem Kaiser, sondern nur den Bundesregierungen zu; während aber bei diesen gewöhnlich die Impulse zur Ausübung dieses Rechtes fehlen, machen sie sich bei den obersten Reichsbehörden um so häufiger und um so kräftiger geltend, je mehr ihre Zuständigkeit und Tätigkeit ausgebildet wird. Nach dem formellen Verfassungsrecht sind allerdings alle Präsidialanträge preussische Anträge und werden im Bundesrat als solche behandelt; würden sie aber in Wirklichkeit solche sein, so wäre der Reichskanzler in der Tat nur der Kommissar des preussischen Ministeriums und in dem letzteren läge der Schwerpunkt der Reichsregierung [2]). Da alle anderen Bundesstaaten aber dieselben Rechte wie Preussen haben, so würde auch ihnen das Recht der Initiative

---

1) Fürst Bismarck erklärte im Oktober 1892 in einem Artikel in den Hamburger Nachrichten, dass die Präsidialanträge stets von den Anträgen der preussischen Regierung genau unterschieden worden sind, dass sie nicht als preussische, sondern als Anträge der Reichsexekutive zu stellen sind und dass durch sie das Votum des preuss. Staates als noch nicht gebunden betrachtet wird.

2) Dies war der Grundgedanke der von Bismarck ursprünglich in Aussicht genommenen Bundesverfassung und wurde von ihm nach seiner Entlassung öfters sehr energisch betont.

zustehen und ihnen folglich auch die entsprechende Pflicht, davon Gebrauch zu machen, obliegen und es gäbe daher überhaupt keine einheitliche und zielbewusste Reichsregierung, sondern höchstens eine auf gewisse Angelegenheiten beschränkte Reichsverwaltung. In der Initiative verwirklicht sich die kaiserliche Regierung des Reichs.

Mit dieser Selbständigkeit der Reichsregierung ist aber eine Verwicklung ihres Verhältnisses zur preussischen Regierung verbunden; denn die Präsidialanträge sind formell preussische Anträge, sachlich können sie spezifisch preussischen Bedürfnissen oder den Anschauungen und Tendenzen der preussischen Minister möglicherweise widersprechen. Alle anderen Staaten können ihre Stimmen im Bundesrat gegen den Präsidialantrag abgeben; Preussen kann nicht gegen einen preussischen Antrag stimmen. Infolgedessen müssen alle Präsidialanträge bevor sie im Bundesrat eingebracht werden, vom preussischen Staatsministerium beraten, begutachtet, genehmigt werden und das Votum der preussischen Regierung gehört, wie Bismarck einmal sagte, zu den Unterlagen, welche dem Kaiser unterbreitet werden müssen, bevor er die Einbringung eines Antrags im Bundesrat befiehlt. Man kann daher in einem gewissen Sinne von einem Vetorecht des preussischen Staatsministeriums gegen Präsidialvorlagen reden, welches zwar nicht sich öffentlich bemerkbar macht, aber tatsächlich wirksam ist. Dessen ungeachtet ist die Reichsgesetzgebung durch den vorausgehenden Beschluss des preussischen Ministeriums nicht vollkommen gebunden; denn es ist nicht ausgeschlossen, dass wenn die Vorlage durch Beschlüsse des Bundesrats oder des Reichstags erheblich abgeändert wird, die preussischen Stimmen schliesslich mit Rücksicht auf die politische Situation für den abgeänderten Entwurf abgegeben werden. Dies alles setzt voraus, dass der Reichskanzler in enger Fühlung mit dem preussischen Ministerium steht, in allen Fragen von Wichtigkeit sich in Uebereinstimmung mit ihm befindet und einen entscheidenden Einfluss auf dasselbe ausüben kann. Daher muss der Reichskanzler zugleich preussischer Ministerpräsident sein; die Versuche, welche 1872 und 1892 gemacht worden sind, die beiden Aemter von einander zu trennen, erwiesen sich als undurchführbar. Das Problem, wie das Verhältnis zwischen der Reichsregierung und der preussischen Staatsregierung zu regeln sei, welches nach dem ursprünglichen Bismarckschen Entwurf einer Hegemonie Preussens gar nicht bestand, bei der Errichtung der norddeutschen Bundesverfassung nicht aufgeworfen wurde und zur Zeit des Norddeutschen Bundes noch keine praktischen Schwierigkeiten verursachte, hat in der angegebenen Weise seine Lösung gefunden. Das Schwergewicht der Reichsgesetzgebung und der inneren Politik liegt nicht im preussischen Ministerium, sondern in den Organen des Reichs, beim Kaiser und den ihm unterstellten Reichsbehörden, welche dabei nicht an die Zustimmung und Mitwirkung des preussischen Landtages, sondern an die des Reichstages gebunden sind[1]).

1) Allerdings hat Fürst Bismarck bei verschiedenen Gelegenheiten — und mit besonderer Schärfe in der Zeit nach seiner Entlassung — die Abhängigkeit des Reichskanzlers vom preussischen Staatsministerium betont. In einem Artikel der „Hamb. Nachrichten" vom 14. Febr. 1893 sagte er: In Fragen der Gesetzgebung hat der Reichskanzler zu schweigen. Der Mund auf diesem Gebiete wird ihm erst geöffnet, wenn er

VI. Der Bundesrat.

Der Bundesrat ist die konservativste Institution der Reichsverfassung, deren bundesstaatlicher Charakter grade in ihm besonders zum Ausdruck kommt. An seiner Zusammensetzung hat sich seit Gründung des Reichs nichts verändert. Die Abordnung eines Kommissars der Regierung des Reichslandes zur Geltendmachung elsass-lothringischer Landesinteressen hat ihn nicht umgestaltet, da dieser Kommissar keine Stimme führt und nicht Mitglied des Bundesrats ist. Dagegen hat der zwischen Preussen und Waldeck geschlossene Accessionsvertrag die im Art. 6 der RV. festgesetzte Verteilung der Stimmen modifiziert. Denn da die Instruktion für die waldeck'sche Stimme von der preussischen Regierung erteilt wird, so führt Preussen tatsächlich nicht die ihm verfassungsmässig zustehenden 17, sondern 18 Stimmen; formell aber wird die waldeck'sche Stimme gesondert von den preussischen abgegeben.

Da der Kaiser als solcher keine Bevollmächtigten zum Bundesrat ernennt, ein praktisches Bedürfnis aber besteht, dass die Chefs der obersten Reichsämter, insbesondere soweit sie die verantwortlichen Stellvertreter des Reichskanzlers sind, dem Bundesrat angehören, so werden sie als p r e u s s i s c h e Bevollmächtigte zum Bundesrat ernannt, obgleich sie keine preussiche Beamte sind und in keinem dienstlichen Unterordnungsverhältnis zum preussischen Staatsministerium stehen. Reichsgesetzlich besteht kein Zwang, dass die Staatssekretäre des Reichs zu Mitgliedern des Bundesrats bestellt werden, aber es ist eine feststehende Uebung, dass dies geschieht und es bildet dies eines der Bänder, welche die Verbindung der Organisation des Reichs mit der des Preuss. Staates herstellen.

Auch die verfassungsmässigen Funktionen des Bundesrats sind dieselben geblieben, wie zur Zeit der Redaktion der Reichsverfassung; mit der fortschreitenden Gesetzgebung des Reiches und der Entfaltung seiner Behördenorganisation hat aber die Tätigkeit des Bundesrates einen stets wachsenden Umfang und mannigfaltigeren Inhalt gewonnen. Die ihm im Art. 7 der RV. zugewiesene Aufgabe, über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschliessen, ist ein Element

als Bevollmächtigter des preussischen Staatsministeriums spricht. In dieser Eigenschaft aber ist er nicht berechtigt, eine andere Meinung, als die des preussischen Staatsministeriums auszusprechen!! „Die ganze legislative Bedeutung des Reichskanzlers steht und fällt mit seiner Eigenschaft als Mitglied des preussischen Staatsministeriums." „Der preussische Minister der auswärtigen Angelegenheiten ist n e b e n b e i (sic) Reichskanzler". Eine Reichsregierung gibt es nicht. Vgl. P e n z l e r Fürst Bismarck nach seiner Entlassung Bd. IV S. 367; sowie den Artikel der Hamburger Nachrichten vom 26. Januar 1893; daselbst S. 352 f.; bes. S. 354. Dagegen erklärte Fürst Bismarck in der Sitzung des preussischen Abgeordnetenhauses vom 25. Januar 1873 Stenogr. Berichte S. 764 ff. „Der Reichskanzler, möge er nun ein Preusse oder ein Bayer sein, uns steht er nicht als Preusse oder Bayer, uns steht er nur als Deutscher gegenüber und um das D e u t s c h e in dem Kanzler mehr und mehr zu betonen, dazu erachte ich eine gewisse Loslösung, eine Herausschälung des Kanzlers aus der ganzen Vegetation nötig, die sich im preussischen amtlichen Leben notwendig bei ihm angesetzt haben muss. Ich glaube, dass dieser Gedanke noch weiter verfolgt werden muss, wenn wir zu einer richtigen Reichseinheit kommen wollen". In der Tat hat die Entwicklung diese Richtung genommen, welche Fürst Bismarck für notwendig erklärte, als er selbst Reichskanzler war und welche er selbst mit der ihm eigenen Energie förderte.

der Reichsverfassung von grosser Bedeutung geworden. Da die Anwendung der Reichsgesetze der Regel nach den Behörden der Einzelstaaten obliegt, welche in keiner dienstlichen Unterordnung zum Reich und seinen Behörden stehen, also auch keine Dienstanweisungen und Instruktionen von diesen erhalten können, so ist die Gefahr begründet, dass die Reichsgesetze in den einzelnen Staaten von den Verwaltungsbehörden in verschiedener Weise ausgelegt und gehandhabt werden und dass die von den Bundesregierungen erlassenen Verwaltungsvorschriften (Dienstanweisungen) von einander in erheblichem Grade abweichen. Dies wird dadurch verhütet, dass der Bundesrat allgemeine d. h. für alle Staaten verbindliche Verwaltungsvorschriften „beschliesst“, von denen die Dienstanweisungen der einzelnen Bundesregierungen nicht abweichen dürfen. Die durch die Reichsgesetze geschaffene Einheit wird durch die Bundesratsbeschlüsse ergänzt; durch beide wird die freie Bestimmung der Regierungen der Einzelstaaten beschränkt; beide wirken in unitarischer Richtung, indem sie in allen Staaten einen gleichmässigen Zustand herstellen.

Im Zusammenhang mit dieser bedeutsamen Tätigkeit des Bundesrats hat sich aber auch eine staatsrechtliche Veränderung vollzogen, welche in der Reichsverfassung nicht zum Ausdruck gekommen ist. Nach der RV. steht es dem Kaiser zu, den Bundesrat zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen (Art. 12). Die Berufung des Bundesrats findet alljährlich statt und der Bundesrat kann zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden (Art. 13); die Berufung des Bundesrates muss erfolgen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird. (Art. 14). Alle diese Verfassungssätze beweisen, dass der Bundesrat eine *periodisch* zusammentretende Versammlung sein sollte. Er wurde dadurch in Parallele mit dem Reichstag gestellt und ihm eine, freilich nur äusserliche, Aehnlichkeit mit einer parlamentarischen Körperschaft, einem Oberhause, beigelegt. Dies hat sich in Wirklichkeit vollkommen geändert. Seit vielen Jahren ist der Bundesrat permanent versammelt und in ununterbrochener Tätigkeit. Die ihm obliegenden Geschäfte haben einen so grossen Umfang angenommen und sind von so kontinuierlicher Art geworden, dass sie nicht auf bestimmte Sitzungsperioden beschränkt werden können. Der innere Gegensatz, welcher zwischen dem Bundesrat und dem Reichstag besteht, ist dadurch auch äusserlich mehr in die Erscheinung getreten.

Im Gegensatz zu dieser Vermehrung der Geschäfte ist der *politische* Einfluss des Bundesrates gesunken. Fürst Bismarck sagte am 8. Juli 1893 in einer seiner Ansprachen an Massenbesucher: „Der Bundesrat hat in seinen Beschlüssen eine amtliche Giltigkeit; aber in der öffentlichen Meinung hat er nicht die Bedeutung erreicht, wie ich es mir gedacht hatte. Es kann ihm auf die Weise ergehen wie dem preussischen Herrenhause, welches auch aus Mangel an initiativer und bemerkbarer Tätigkeit nicht die Autorität hat, die ein Oberhaus haben sollte. Und Gott möge verhüten, dass der obere Faktor unserer Gesetzgebung, der Bundesrat, in der öffentlichen Meinung Deutschlands die Gleichberechtigung mit dem Reichstage verliere“ [1]). Die Gründe für

1) v. *Roëll* und *Epstein*, Bismarcks Staatsrecht. Berlin 1903 S. 259.

die verhältnismässig geringe politische Bedeutung des Bundesrats sind von verschiedener Art. Es kommen in Betracht die Steigerung der Macht des Kaisers und des Reichstags, ferner die Geheimhaltung der Verhandlungen und Abstimmungen, durch welche der Kontakt mit der öffentlichen Meinung unterbunden wird, sowie das Gebundensein der Abstimmung an Instruktionen, von welchen der Bundesratsbevollmächtigte nicht abweichen darf, ohne Rücksicht auf die in der Diskussion vorgebrachten Gründe.

Von noch grösserer Bedeutung aber ist die Zusammensetzung des Bundesrates selbst. In demselben führen die Kleinstaaten (ohne Waldeck) 20 Stimmen, also mehr als Preussen (mit Waldeck) und ebenso viele als Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen zusammen. Es würde mit den tatsächlichen Verhältnissen und der politischen Machtverteilung im Reich nicht im Einklang stehen, wenn das Mass des politischen Einflusses der Kleinstaaten der Zahl ihrer Stimmen entsprechen würde. Da die meisten der Kleinstaaten aus verschiedenen Gründen, z. B. wegen der preussischen Militärverwaltung, des Eisenbahnbesitzes u. s. w., ganz in der Machtsphäre Preussens sich befinden und unter seinem Einfluss stehen, so könnte Preussen mit Hilfe der ihnen zustehenden Stimmen in der Regel die Mittelstaaten majorisieren. Andererseits ist es nicht ganz ausgeschlossen, dass Preussen durch eine Koalition von Mittel- und Kleinstaaten im Bundesrat majorisiert wird[1]. Darin liegt eine Gefahr für das bundesfreundliche Verhältnis der Bundesregierungen. Fürst Bismarck suchte daher ein Einverständnis unter den grösseren oder an einer Angelegenheit besonders interessierten Regierungen „ohne Entscheidung durch Majoritäten und Minoritäten“ zu erzielen[2]) und die späteren Reichskanzler sind ihm hierin gefolgt. Ueber die Prinzipien von Gesetzesvorschlägen und über andere Massregeln von Bedeutung werden daher ausserhalb des Bundesrates Verhandlungen zwischen dem Reichskanzler und den Regierungen der grösseren Staaten, namentlich Bayerns, geführt, so dass die kleinen Staaten ausgeschaltet, ja man könnte fast sagen als partie négligeable behandelt werden.

Damit steht im Zusammenhange, dass aus den Zeiten des Staatenbundes eine Einrichtung übernommen worden ist, welche dem Begriff und Wesen des einheitlichen Bundesstaates nicht recht entspricht, nämlich der diplomatische Verkehr unter den Bundesgliedern durch ständige Gesandtschaften. In der Sitzung des preussischen Abgeordnetenhauses vom 9. Dezember 1867 erklärte Bismarck, dass diese Gesandtschaften innerhalb des Bundes eine geschäftliche Notwendigkeit sind. „Es sind dies Organe, deren das Präsidium und der Bundeskanzler ohne Nachteil für die Geschäfte nicht gut entbehren kann. Wenn man sich die Gesandten innerhalb des Bundesgebiets als in Wegfall gebracht denkt, auf welche Mittel sind wir dann angewiesen, um eine Ein-

1) Beispiele einer Ueberstimmung Preussens im Bundesrat sind die Ablehnung des Reichseisenbahnprojekts, die Bestimmung des Sitzes des Reichsgerichts, die Befreiung der Postanweisungen von der Quittungssteuer (1880; gegen Preussen, Bayern und Sachsen), die Verlängerung des Privilegs der Württemberg. Notenbank (1896).

2) Zirkular vom 6. Mai 1880 (Einverleibung Hamburg's in das Zollgebiet). v. Roëll und Epstein S. 117.

wirkung auf die einzelnen Bundesregierungen zu üben, deren Unabhängigkeit zu achten wir bundesverfassungsmässig verpflichtet und ebenso entschlossen sind, und die Gründe, welche uns bestimmen, diese oder jene Massregel vorzuschlagen, entwickeln zu lassen, um vielleicht von einem Agenten dieser Regierung, der unsern Gründen nicht zugängig ist, an das vorgesetzte Ministerium oder an dessen Souverän appellieren zu können? u. s. w. Wir bedürfen eines solchen ständigen Organs m. E. geschäftlich ganz notwendig und werden es immer brauchen, und je lebhafter der Bundesverkehr sich entwickelt, desto stärker wird das Bedürfnis desselben hervortreten" [1]).

Wenn bei besonders schwierigen und verwickelten Angelegenheiten, wie z. B. der sogen. Finanzreform, der Reform des Prozesses und vielen anderen Massregeln, auf dem Wege dieser diplomatischen Verhandlungen ein Einverständnis nicht hergestellt werden kann, so finden Konferenzen der Ressortminister der grösseren Staaten — ebenfalls ausserhalb des Bundesrats — statt. Ist auf dem einen oder anderen Wege eine Verständigung unter den grösseren Staaten über die prinzipiellen Grundlagen der dem Reichstage vorzulegenden Gesetzentwürfe oder über die den Beschlüssen des Reichstags gegenüber einzunehmende Haltung erreicht worden, so ist dann der Beschluss des Bundesrates nur eine Formalität, welche zwar verfassungsrechtlich unentbehrlich, politisch aber ohne Belang ist. Höchstens können in den Bundesrats-Ausschüssen Details- und Fassungsfragen beraten und entschieden werden.

In Folge dieses Verfahrens hat sich im Reich ein Verhältnis entwickelt, durch welches der Einfluss der grösseren Staaten, namentlich Bayerns, über die ihnen im Bundesrat zustehende Stimmenzahl gesteigert, der der kleinen Staaten vermindert worden ist. Im Sonderinteresse Preussens liegt diese Entwicklung nicht; denn Preussen könnte mit den ihm tatsächlich in der Regel zur Verfügung stehenden Stimmen der kleinen Staaten jede Opposition im Bundesrat niederstimmen. Damit würde aber die Grundlage des Bundesverhältnisses zerstört und die sogen. Reichsfreudigkeit der Mittelstaaten und ihrer Bevölkerungen verkümmert werden. Der Gegensatz zwischen Preussen und den süddeutschen Staaten ist noch lange nicht so vollkommen ausgeglichen und aus dem politischen Empfinden des Volkes entschwunden, dass eine ausschliessliche Geltendmachung preussischer Interessen und preussischer politischer Anschauungen möglich ist, ohne eine volkstümliche Opposition hervorzurufen. In Preussen selbst besteht ja noch eine unausgeglichene, auf der geschichtlichen Entwicklung, den klimatischen Verhältnissen, den wirtschaftlichen Zuständen u. s. w. beruhende Verschiedenheit zwischen den im wesentlichen agrarischen Gebieten östlich der Elbe und den im wesentlichen industriellen Ländern westlich der Elbe. In Süddeutschland besteht eine oft freilich sehr naive und ungerechtfertigte Furcht vor der „Verpreussung". Der verfassungsmässigen Zusammenfassung der deutschen Staaten zu einer politischen Einheit entspricht noch nicht eine Uebereinstimmung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Zustände und Bedürfnisse. Daher bestehen neben der in der Reichsverfassung zum Ausdruck gebrachten bundes-

1) Stenogr. Berichte des Abgeord. Hauses von 1867 S. 244.

staatlichen Einheit noch manche Reste eines dem Staatenbund entsprechenden Verhältnisses, welche der Majorisierung im Bundesrat widerstreben; aber freilich nur zu Gunsten der grösseren Bundesstaaten.

VII. Der Reichstag.

Bei den Bestrebungen zur Reform der deutschen Staatenbundsverfassung legte Bismarck mit gutem Grunde das Hauptgewicht auf die Einführung einer aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Volksvertretung. Ohne die Mitwirkung der Volksvertretung, ohne die öffentliche Erörterung staatlicher Massnahmen, ohne die parlamentarische Kontrolle der Regierung kann kein Staat den vielseitigen Aufgaben gerecht werden, welche unsere Zeit ihm gestellt hat. Nur durch die Volksvertretung wird die Zusammenfassung aller Kräfte des Volkes und ihre Verwertung im staatlichen Gesamtinteresse ermöglicht. Diese Bedeutung kommt auch dem Reichstage für das Deutsche Reich zu. Ohne seine Mitwirkung wären die grossartige Entwicklung der Reichsgesetzgebung, die Ausgleichung der partikulären Verschiedenheiten, die Herstellung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit, die Entfaltung der militärischen und maritimen Streitkräfte und folglich auch die Hebung der Macht und des Ansehens im völkerrechtlichen Verkehr unmöglich gewesen. Man darf wohl sagen: der Reichstag hat den Bund mit staatlicher Lebenskraft versehen; ohne den Reichstag wäre er verkümmert. Diese Bedeutung des Reichstags wird auch dadurch nicht beeinträchtigt, dass die Missstände, welche in allen grossen Parlamenten zu Tage treten, sich auch im Deutschen Reichstage in vollem Masse bemerkbar machen; indessen ist hier nicht der Ort, darauf einzugehen.

Die Anordnungen der Reichsverfassung über den Reichstag sind mehrfach verändert worden. Schon durch das Reichsgesetz vom 24. Februar 1873 (RGBl. S. 45) ist Art. 28 Abs. 2 aufgehoben worden. Diese Bestimmung stand im Widerspruch mit dem Charakter des Reichstages als einer einheitlichen Vertretung des gesamten Volkes; sie konnte Veranlassung geben zu Zweifeln und Streitigkeiten über ihre Anwendung in den einzelnen Fällen; ihre praktische Bedeutung war gering. Sie war nur das Gegenstück zu der entsprechenden Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 über die Beschlussfassung des Bundesrats; es fehlt aber an der Gleichartigkeit des massgebenden Prinzips. Denn im Bundesrat stimmen die Staaten ab, im Reichstag dagegen die einzelnen Abgeordneten, welche nicht nach Staaten, sondern nach anderen Rücksichten gruppiert sind und gar nicht Angehörige desjenigen Staates zu sein brauchen, in welchem sie gewählt worden sind. Die Aufnahme des Art. 28 Abs. 2 in die RV. war ein Fehler, welcher ohne Widerspruch frühzeitig beseitigt wurde. Politische Wichtigkeit hatte dies nicht.

Um so mehr gilt dies von der Abänderung des Art. 24 durch das Reichsgesetz vom 19. März 1888 (RGBl. S. 11), welches an Stelle der ursprünglich dreijährigen Legislaturperiode die fünfjährige setzte. Es sollte dadurch verhütet werden, dass die mit jeder Reichstagswahl verbundenen Agitationen und

Kämpfe, die Erregung der Parteileidenschaft, die nach der Wahl zurückbleibende Verbitterung sich in zu kurzen Zeiträumen wiederholen. Auch die durch die Wahlen verursachten grossen Kosten und die regelmässige Tätigkeit der Behörden störenden Arbeiten für die Vorbereitung der Wahlen sollten vermindert werden. Diese Zwecke sind selbstverständlich erreicht worden; aber die wesentliche Wirkung der Verfassungsänderung ist darauf keineswegs beschränkt. Dieselbe besteht vielmehr in einer erheblichen Verstärkung der Macht des Reichstages. Die aus den Wahlen siegreich hervorgegangene Majorität geniesst die Früchte ihres Sieges für einen längeren Zeitraum und sie kann ihren Sieg um so rücksichtsloser ausnutzen, je ferner die Gefahr ist, dass sie ihn durch einen neuen Wahlkampf behaupten muss. Die Fiktion freilich, dass der Reichstag das Spiegelbild des Volkes sei und die im Volk herrschenden politischen Anschauungen und Tendenzen zum wahren und reinen Ausdruck bringe, wird um so willkürlicher je länger die Wahlperioden sind. Denn selbst wenn man annehmen dürfte, dass der wahre Wille des Volkes durch die Wahlen zum getreuen Ausdruck käme, so kann dies doch nur zutreffen für den Moment der Wahl; es kann dies schon kurze Zeit darauf unter dem Einfluss irgend welcher Ereignisse oder Verhältnisse unzutreffend werden, und je länger der seit der Wahl verstrichene Zeitraum ist, desto grösser ist die Möglichkeit, ja unter Umständen selbst die Wahrscheinlichkeit, dass die im Volke herrschenden politischen Ansichten sich verändert haben. Aber diese ganze Vorstellung ist eine auf dem doktrinären Optimismus der konstitutionellen Theorie beruhende Idee[1]). Gleichviel ob sie den realen Tatsachen entspricht oder nicht: für das positive Staatsrecht ist sie jedenfalls ganz belanglos. Denn der Reichstag leitet seine Befugnisse nicht aus dem Willen der Wähler, sondern unmitelbar aus der Verfassung und den Gesetzen des Reichs ab; sie stehen ihm im vollen Umfang zu, auch wenn er sich im offenen Widerspruch mit der im Volk herrschenden Stimmung befindet; der Reichstag ist nicht ein Repräsentant oder Delegatar irgend welcher Wählerschaften oder Bevölkerungsgruppen, sondern ein verfassungsmässiges Organ des Reichs[2]). Seine Befugnisse sind vollkommen unabhängig von dem Willen der Wahlberechtigten. Diese Unabhängigkeit des Reichstags steigert sich im Verhältnis der Dauer der Legislaturperiode und der Spielraum zur Durchsetzung seines Willens wird in demselben Verhältnis erweitert. Dies wirkt aber über die Zuständigkeitssphäre des Reichstags hinaus. Die Regierung, welche nach dem Ausfall der Wahlen für lange Zeit sich einem Reichstag von gewisser politischer Färbung gegenüber sieht, kann ihre Politik dar-

1) Nur ein Teil des Volkes ist wahlberechtigt; von den Wahlberechtigten übt wieder nur ein Teil das Wahlrecht aus; von den an der Wahl Teilnehmenden ernennt nur die oft geringe Majorität den Abgeordneten und in dem häufigen Fall der Stichwahlen ist es nicht die Majorität, sondern die Koalition von zwei oder drei Minoritäten, welche ihn ernennt. Daraus ergibt sich, wie willkürlich die Fiktion ist, dass die Wahl der Ausdruck des Volkswillens sei, selbst wenn man annehmen dürfte, dass jeder Wähler einen politischen Willen hat und weiss was er tut und nicht blindlings einen ihm erteilten Wahlbefehl befolgt.

2) Zwischen den Wählern und den Abgeordneten besteht in keiner Hinsicht irgend ein Rechtsverhältnis; der Wahlberechtigte hat durch Abgabe seines Stimmzettels oder durch Nichtbeteiligung an der Wahl sein Recht erschöpft.

nach einrichten, bei dem Entwurf von Gesetzesvorlagen darauf Rücksicht nehmen und bei der Verwaltung in der von der Reichstagsmehrheit gebilligten Tendenz verfahren. Auch abgesehen von dem Missbrauch, dass einzelne Abgeordnete sich pflichtwidrig in die Verwaltungstätigkeit der obersten Reichs- oder Landesbehörden einmischen und sich einen unberechtigten Einfluss besonders auf die Behandlung von Personalfragen anmassen, ist der berechtigte Wunsch der Vertreter der Regierung, mit der Majorität des Reichstages auf gutem Fuss zu stehen, mächtig genug um die Richtung ihrer Politik zu bestimmen. Die letztere erlangt daher, je länger die im Reichstage bestehenden Parteiverhältnisse gesichert sind, ebenfalls eine desto grössere Dauer und Festigkeit. Die Verlängerung der Legislaturperiode verstärkte daher nicht nur die Unabhängigkeit des Reichstags von den Wählern, sondern auch seinen Einfluss auf die Regierung. Dies ist in um so höherem Grade der Fall, als der aus dem Wahlkampf siegreich hervorgegangenen Partei kein Oberhaus zur Seite steht, dessen Zusammensetzung von periodischen Wahlen unabhängig ist.

Endlich wurde nach langem Widerstreben der Bundesregierungen Art. 32 der RV. durch das Reichsgesetz vom 21. Mai 1906 (RGBl. S. 467) abgeändert und den Mitgliedern eine „Entschädigung nach Massgabe des Gesetzes" gewährt[1]). Die Versagung der Diäten sollte nach der Absicht Bismarcks eine Kompensation des allgemeinen gleichen Wahlrechts sein, erwies sich aber in dieser Hinsicht als wirkungslos; dagegen wurden der sehr schlechte Besuch der Plenarsitzungen und die chronische Beschlussunfähigkeit des Reichstages als eine Folge der Diätenlosigkeit angesehen. Die Zeit seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist noch zu kurz, um beurteilen zu können, welche Wirkungen dasselbe auf das Verfassungswesen des Reichs ausüben wird. Eine wirkliche Garantie, dass bei den Verhandlungen und nicht namentlichen Abstimmungen des Reichstags eine grössere Anzahl von Abgeordneten anwesend ist als bisher, ist durch das Gesetz nicht gegeben; denn der Verlust der 20 M. wird dadurch abgewendet, dass der Abgeordnete am Sitzungstage sich in eine Liste einträgt.

Nicht unwahrscheinlich ist es, dass die Reichstagsabgeordneten in nächster Zeit noch ein neues Vorrecht erreichen werden, nämlich die Befreiung von der Zeugenpflicht hinsichtlich derjenigen Tatsachen, welche ihnen mit Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Abgeordnete mitgeteilt worden sind, ungeachtet der grossen Gefährdung der Disziplin und Diensttreue der Beamten, welche mit diesem Privilegium verbunden sein würde.

Ausser diesen Abänderungen der Verfassungsurkunde sind einige Bestimmungen getroffen worden, um die Ausübung des Wahlrechts zu sichern. Das RG. vom 12. März 1884 (RGBl. S. 17) bestimmte, dass gedruckte Stimmzettel

---

1) Jährlich 3000 Mk. in sechs Raten unter Abzug von 20 Mk. für jeden Tag, an welchem der Abgeordnete der Plenarsitzung fern geblieben ist; ferner freie Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen für die Dauer der Sitzungsperiode sowie acht Tage vor deren Beginn und acht Tage nach deren Schluss. Während dieser Zeit kann ein Abgeordneter, welcher sich von den Sitzungen fern hält, die deutschen Eisenbahnen zu Agitations- oder Geschäftsreisen benutzen und er erhält dazu noch ein Reisegeld, wenn der Reichstag weniger als 150 Plenarsitzungen im Jahr abhält.

nicht als Druckschriften im Sinne der Reichs- und Landesgesetze gelten, also den Vorschriften des Pressgesetzes und den presspolizeilichen Anordnungen nicht unterliegen. Das RG. vom 11. Dezember 1899 (RGBl. S. 699) hat die landesgesetzlichen Bestimmungen, durch welche Vereinen verboten wird, miteinander in Verbindung zu treten, für inländische Vereine jeder Art, also auch für alle Wahlvereine im weitesten Sinne des Wortes, aufgehoben. Das Wahlreglement vom 28. April 1903 (RGBl. S. 202) § 11 und 15 hat besondere Sicherungsmittel zur Wahrung des Wahlgeheimnisses vorgeschrieben; namentlich abgestempelte Umschläge, in welche der Stimmzettel in einem Nebenraum oder an einem Nebentisch gelegt werden kann.

Wichtiger als diese gesetzlichen Anordnungen ist die erhebliche Veränderung des Wahlrechts durch die Vermehrung und Verschiebung der Bevölkerung. Nach § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869, welcher im Art. 20 der RV. bis zu anderweitiger gesetzlicher Regelung in Geltung erhalten ist, soll auf durchschnittlich 100 000 Seelen derjenigen Bevölkerungszahl, welche den Wahlen zum verfassunggebenden Reichstage zugrunde gelegen hat, Ein Abgeordneter gewählt werden und diesem Prinzip gemäss sind die Wahlkreise abgegrenzt worden. Diese Wahlkreiseinteilung besteht, abgesehen von geringfügigen Grenzregulierungen, noch jetzt unverändert fort. Da nun die Bevölkerung Deutschlands seit 1867 sich stark vermehrt hat und fortwährend steigt, so trifft es längst nicht mehr zu, dass auf durchschnittlich 100 000 Seelen ein Abgeordneter kommt; das Verhältnis ist vielmehr ungefähr 1 zu 150 000. Der Bevölkerungszuwachs verteilt sich aber bekanntlich keineswegs gleichmässig auf alle Wahlkreise; er ist in den grossen Städten und in den Zentralstätten der Industrie und des Bergbaus weitaus am grössten. Infolge dessen besteht hinsichtlich des Wahlrechts und der Interessenvertretung anstatt der im Wahlgesetz von 1869 und im Art. 20 der RV. vorausgesetzten Gleichheit eine grosse Ungleichheit; die Bevölkerung der Städte und der Industriebezirke ist verhältnismässig zu schwach, die ländliche Bevölkerung zu stark vertreten; die letztere hat auf die Zusammensetzung des Reichstages einen Einfluss, welcher erheblich grösser ist als der Zahl der Wähler entsprechen würde. Der Wortlaut der RV. und des Wahlgesetzes wird durch dieses Missverhältnis nicht verletzt, eine der bedeutsamsten staatsrechtlichen Institutionen aber in ihren Grundlagen in fortdauernd steigendem Masse verändert. Es liegt darin in gewissem Sinne eine Korrektur des allgemeinen gleichen Wahlrechts; der radikale Grundsatz, dass die Zahl allein entscheidet, wird gemildert durch die Verteilung der Abgeordnetenmandate auf bestimmte Bezirke, die im Lauf der Zeit gleichsam ein historisches Recht auf die Wahl eines Abgeordneten erlangen oder schon erlangt haben. Aber ob diese Art, das allgemeine gleiche Wahlrecht zu modifizieren, gerecht und zweckmässig ist, unterliegt schwerwiegenden Bedenken. Ja man kann vielleicht der Ansicht sein, dass sie die unbilligste und irrationellste von allen ist. Dass ein Wahlberechtigter in einem dünnbevölkerten Wahlkreise ein 10 bis 20 mal so grosses Stimmgewicht habe als ein Wahlberechtigter in dem rheinisch-westphälischen Industriebezirk, in Hamburg oder Berlin entspricht nicht der po-

litischen Gerechtigkeit, zumal die meisten der schwach bevölkerten Bezirke in Beziehung auf das Mass der staatlichen Leistungen und der wirtschaftlichen Entwicklung hinter den starkbevölkerten zurückstehen [1]). Eine Ausgleichung dieser Unbilligkeit ist daher schon oft und mit steigendem Nachdruck gefordert worden. So lange es aber nicht gelingt, die mit dem allgemeinen gleichen Wahlrecht verbundenen Nachteile und die der unterschiedslosen Gleichberechtigung anhaftende Ungerechtigkeit auf eine bessere Art zu beseitigen, wird das Gegengewicht, welches die Unveränderlichkeit der gesetzlich bestimmten Wahlbezirke gegen das einfache, banale Prinzip der Bevölkerungszahl bildet, wohl nicht leicht aufgegeben werden. Man kann aber nach den Lehren der englischen Verfassungsgeschichte voraussehen, dass unter den politischen Parteien der Kampf um die Neubildung der Wahlbezirke und die anderweitige Verteilung der Mandate in Zukunft lebhaft entbrennen wird.

Die Macht und der politische Einfluss des Reichstages sind aus verschiedenen Gründen stetig gewachsen. An der Verstärkung und überragenden Bedeutung der Reichsgewalt im Vergleich mit der Staatsgewalt der Einzelstaaten hat der Reichstag als ein Organ des Reichs seinen vollen Anteil. Jede Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis, jede Erweiterung der Reichszuständigkeit, jede Errichtung einer Reichsbehörde, jede Vergrösserung des Reichshaushaltsetats bedeutet einen Machtzuwachs des Reichstages. Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes blieb es ein ungelöstes Problem, wie sich das Verhältnis des Reichstags zu dem nach einem ganz anderen System gebildeten preussischen Landtage gestalten werde. Es bestand und besteht noch jetzt die Möglichkeit, dass die Parteiverhältnisse in den beiden grossen Volksvertretungen sehr verschieden sind; der Landtag beeinflusst die Regierung des Königs, der Reichstag die des Kaisers, welcher mit dem König identisch ist. Landes- und Reichsangelegenheiten sind miteinander so eng verbunden und ineinander geflochten, dass eine von verschiedenen politischen Anschauungen und Tendenzen ausgehende Behandlung für die einen und anderen nicht durchführbar ist. Konflikte zwischen dem Reichstage und dem Preussischen Landtage waren nicht ausgeschlossen und es war fraglich, welche parlamentarische Körperschaft in einem solchen Falle den Ausschlag geben würde. Der Satz der Verfassung, dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, war für den Vorrang des Reichstages zunächst nicht entscheidend: denn die Preussische Regierung hatte, so lange ein Reichsgesetz über einen zur Zuständigkeit des Reichs gehörenden Gegenstand noch nicht erlassen war, die Wahl, ob sie den Weg der Reichsgesetzgebung oder den der Landesgesetzgebung beschreiten wollte und ob sie bei der Beschlussfassung über einen vom Reichstag beschlossenen Gesetzentwurf im Bundesrat die preussischen Stimmen dafür oder dagegen abgeben wollte, falls er den im Preussi-

1) Bei den Reichstagswahlen von 1907 gab es zahlreiche Wahlbezirke mit 12000 bis 20000 Wahlberechtigten, Schaumburg-Lippe hatte sogar unter 10000; dagegen hatten Berlin 4 rund 134000, Berlin 6 195000, Potsdam 10 248000, Arnsberg 5 144000, Hamburg 3 135700 und nicht wenige andere Wahlkreise über 100000. Während Bayern und die preussische Rheinprovinz ungefähr gleichviel Wahlberechtigte haben (1442000) werden in Bayern 48, in der Rheinprovinz 36 Reichstagsabgeordnete gewählt.

schen Landtage herrschenden Tendenzen nicht entsprach. Nach dem von Bismarck empfohlenen Grundsatz „zwei Eisen im Feuer zu haben", konnte er, je nachdem es ihm passte, die Hand an die Klinke der Reichsgesetzgebung oder an die Klinke der preussischen Landesgesetzgebung legen, und sich bald auf die eine, bald auf die andere Volksvertretung stützen. Uebereinstimmende Landesgesetze konnten einen Ersatz für einheitliche Reichsgesetze bieten und die Opposition des Reichstages konnte durch die Regelung einer Materie im Wege der Landesgesetzgebung lahm gelegt werden, soweit nicht dem Reich die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz übertragen war. Diese Möglichkeiten sind jetzt so vollständig verschwunden, dass sie sogar vergessen sind. Der Reichstag hat alle Landtage der Einzelstaaten, den preussischen mitinbegriffen, in den Schatten gestellt und sie der politischen Bedeutung im eminenten Sinn beraubt. Durch die reichentwickelte Gesetzgebung des Reichs und seine Staatsverträge sind alle Materien, welche die grossen, wichtigen, tiefgreifenden Interessen der Nation berühren, der Landesgesetzgebung und damit der Zuständigkeit der Landtage entzogen und die letzteren auf Angelegenheiten beschränkt, welche zwar keineswegs bedeutungslos sind, aber über einen enggezogenen Kreis sich nicht erstrecken. Auf die Behandlung der grossen Fragen der inneren und auswärtigen Politik haben die Landtage keinen Einfluss; diese Dinge kommen in ihnen der Regel nach überhaupt nicht zur Verhandlung und Resolutionen, welche ausnahmsweise ein Landtag über eine zur Zuständigkeit des Reichs gehörende Angelegenheit fasst, verhallen meistens wirkungslos; die Regierungen sind bei Abgabe ihrer Stimmen im Bundesrat an das Votum ihrer Landtage nicht gebunden. Landesgesetze, welche in das der Reichsgesetzgebung ausschliesslich vorbehaltene oder von ihr okkupierte Gebiet eingreifen sind rechtsunwirksam; wenn dagegen nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats dem Reichstage Vorlagen über Gegenstände gemacht werden, welche nicht zur Zuständigkeit des Reichs gehören, so wird die Kompetenzfrage im Reichstage kaum mehr erhoben, da der Rechtssatz tatsächlich Geltung erlangt hat, dass die vorgängige Abänderung der Reichsverfassung nicht erforderlich ist zum Erlass eines die verfassungsmässige Zuständigkeit des Reichs überschreitenden Reichsgesetzes, wenn im Bundesrat nicht gemäss Art. 78 Abs. 1 sich 14 Stimmen dagegen erklären[1]).

Den anderen Organen des Reichs gegenüber ist die politische Macht des Reichstages dadurch erstarkt, dass die Regierungen fortwährend eine Vermehrung der bewaffneten Macht und die Bewilligung von Steuern, Matrikularbeiträgen und Anleihen zu fordern in der Lage waren. Dadurch waren sie genötigt, auf die Wünsche der ausschlaggebenden Parteien im Reichstag eine weitgehende Rücksicht zu nehmen. Der erste Schritt auf dieser abschüssigen Bahn war die Zustimmung des Bundesrats zu der sogenannten Frankensteinschen Klausel, durch welche der Ertrag der gesetzlich feststehenden Zölle und

1) Solche Gesetze sind das Jesuitengesetz vom 4. Juli 1872; das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom. 25. Mai 1873; das Gesetz über die gesetzliche Zeit vom 12. März 1893; die gesamte Gesetzgebung über die Arbeiterversicherung u. a.

Abgaben zum grössten Teil dem Reich vorenthalten und dieses auf die vom Reichstage zu bewilligenden Matrikularbeiträge und Anleihen angewiesen wurde. Den fortwährend in gewaltigem Masse steigenden Ausgaben des Reichs standen nicht entsprechende eigene Einnahmen desselben gegenüber; die Regierungen waren daher nicht nur hinsichtlich der Bewilligung der Ausgaben, sondern auch hinsichtlich der Art ihrer Deckung von dem Willen des Reichstages abhängig und mussten, wie z. B. bei dem Zolltarif vom 25. Dezember 1902 und bei der Einführung neuer Steuern im Jahre 1906, sich einfach den Beschlüssen des Reichstags fügen, auch wenn sie so unzweckmässig waren wie die Fahrkartenbesteuerung. Dagegen hat im Reich so wenig wie in den deutschen Einzelstaaten der sogenannte Parlamentarismus Geltung erlangt. Der Deutsche Kaiser hat die selbständige und unbeschränkte Befugnis, seinen Minister, den Reichskanzler zu ernennen und zu entlassen; der Reichskanzler braucht nicht der Mehrheit des Reichstages anzugehören und kann nicht durch eine Abstimmung derselben gestürzt werden. Daraus ergibt sich ein charakteristischer Unterschied zwischen der Verfassung des Reichs und der Staaten mit parlamentarischer Verfassung. In den letzteren ist ein Konflikt zwischen der Regierung und der Volksvertretung ausgeschlossen; das Ministerium ist der mit Führung der Staatsgeschäfte beauftragte Ausschuss der Parlamentsmehrheit; es stürzt, wenn diese sich ändert oder ihm ihr Vertrauen entzieht; die Staatsgewalt ist im Parlament konzentriert. Die Gesetzgebung erfolgt daher ohne Reibung und Kampf; denn die Vorschläge sind entweder im Sinne der Majorität oder das Ministerium tritt zurück. Im Deutschen Reich dagegen stehen sich der Kaiser und der Reichstag völlig unabhängig einander gegenüber und daraus ergibt sich die Möglichkeit eines Konflikts zwischen dem Reichskanzler als dem Vertreter des Kaisers und dem Reichstage, ohne dass ein staatsrechtliches Mittel zur Lösung des Konflikts gegeben ist[1]. Die politische Entwicklung des Reichs vollzieht sich seit den ersten Jahren seiner Existenz in einem ununterbrochenen Ringen des Reichskanzlers oder seines Vertreters mit den Parteien des Reichstages bei jeder wichtigen Massregel und jeder neuen Einrichtung. Der Reichskanzler ist nicht wie der englische Premierminister der Führer der Reichstagsmehrheit, sondern der Diener des Kaisers. Der Kaiser (Reichskanzler) und der Reichstag verhandeln über die Reichsgesetze wie die Kontrahenten eines Vertrages, wie zwei Mächte. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zahlreicher Kompromisse, welche recht häufig eine Verschlechterung der Gesetze nach Form und Inhalt zur Folge haben. Bismarck war ein Meister der Kunst, die Parteien nach den Grundsätzen der auswärtigen Politik und der Methode der Diplomatie zu behandeln und er hat damit in der Regel, wenn auch nicht immer[2], grosse Erfolge erzielt; aber unter anderen Verhältnissen musste dieses System dazu führen, dass die Parteien ihre Zustimmung zu den Vorschlägen und Anträgen

1) Man könnte das Verhältnis des Kaisers zum Reichstage mit dem Verhältnis des Präsidenten der nordamerikanischen Union zum Repräsentantenhause vergleichen, wenn nicht die kurze vierjährige Amtsdauer des Präsidenten die Aehnlichkeit ausschliessen würde.

2) Z. B. Tabakmonopol, Reichseisenbahnprojekt, u. s. w.

der Regierung an Bedingungen, direkte oder indirekte Gegenleistungen, insbesondere auf dem Gebiete der Verwaltung, Aemterbesetzung, an geheime Abmachungen und Versprechungen u. s. w. binden und ihre besonderen Interessen geltend machen. Durch dieses Verfahren, das man spöttisch als Kuhhandel bezeichnet, sind Macht und Einfluss des Reichstages gestiegen, Ansehen und Popularität desselben gesunken.

Der eigentliche Souverän des Reichs, welcher der Träger der Einheit der Staatsgewalt ist, nämlich die Gesamtheit der Deutschen Bundesfürsten und freien Städte, vertreten durch den Bundesrat, ist ohne Einfluss auf die Ernennung des Reichskanzlers und die Richtung der kaiserlichen Politik und ohne organischen Zusammenhang mit dem Reichstag. Der Bundesrat dient aber zur Deckung des Reichskanzlers, wenn er auf Anträge oder Beschlüsse des Reichstags nicht eingehen will; es sind dann „die hohen verbündeten Regierungen“, welche noch keinen oder einen ablehnenden Beschluss gefasst haben oder deren Entschliessung der Reichskanzler nicht vorgreifen will. Dadurch wird die parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in bedeutendem Masse abgeschwächt; denn für die Beschlüsse des Bundesrates kann er nicht verantwortlich gemacht werden. Andererseits gibt es keine Verantwortlichkeit des Bundesrates, so wenig wie des Reichstages und hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers fehlt die gesetzliche Regelung und die rechtliche Möglichkeit sie geltend zu machen. Das Triebwerk des Reiches ist daher keineswegs einfach organisiert; Bundesrat, Kaiser und Reichstag müssen zusammenwirken, um es im Gang zu erhalten und sind doch untereinander nur lose verbunden.

VIII. Die Reichsbehörden.

Der Ausbau des Behördensystems seit Errichtung des Reiches ist so bekannt und so oft dargestellt worden, dass es nicht nötig ist, dies hier nochmals im einzelnen zu wiederholen. Jedes Werk über das Reichsstaatsrecht gibt darüber ausführliche Mitteilungen. Auch die politische Bedeutung dieser Entwicklung ist offensichtlich und bedarf keiner Erörterung. Der Vollständigkeit wegen sind nur diejenigen Einrichtungen zu erwähnen, durch welche die Verfassung des Reiches abgeändert worden ist[1]).

Die Reichsverfassung (Art. 17) kennt nur *einen* verantwortlichen Minister des Kaisers; *nur* durch seine Gegenzeichnung erhalten die Anordnungen des Kaisers Gültigkeit und *er allein* ist verantwortlich. Bei der Ausdehnung der eigenen Verwaltung des Reichs und der grossen Verschiedenheit der einzelnen Ressorts war dies aber vollkommen unausführbar; die oberste Leitung und persönliche Verantwortlichkeit eines einzelnen Menschen war völlig illusorisch und rein nominell. Tatsächlich ging die Leitung der einzelnen Verwaltungszweige und die politische Verantwortlichkeit vom Reichskanzler auf die Vorstände der einzelnen Reichsämter über; aber verfassungsmässig blieb

---

1) Das zunächst Folgende ist meinem Vortrage in der Gehestiftung zu Dresden über die Wandlungen der deutschen Reichsverf. Dresden 1895 S. 16—18 entnommen.

er verantwortlich und der ausdrückliche Satz der Verfassung, dass Anordnungen des Kaisers nur durch die Gegenzeichnung des Kanzlers Gültigkeit erlangen, musste es als unzulässig, mindestens als zweifelhaft erscheinen lassen, ob die Kontrasignatur durch einen Stellvertreter des Reichskanzlers wirksam erfolgen könne[1]. Durch das Reichsgesetz vom 17. März 1878 wurde der Grundsatz der Verfassung durchbrochen und es wurden ausser einem Generalstellvertreter, der allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden kann[2], die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden für die in der eigenen Verwaltung des Reiches befindlichen Amtszweige als verantwortliche Stellvertreter des Reichskanzlers zugelassen[3]. Das war eine wesentliche Aenderung der Reichsverfassung. Aber die Praxis ging sogleich über die Linien hinaus, welche noch in dem Gesetz von 1878 gezogen sind. Nach diesem Gesetz ist die Ernennung der Stellvertreter fakultativ; sie soll nur erfolgen in Fällen der Behinderung des Reichskanzlers und nur auf seinen Antrag und dem Reichskanzler ist die Befugnis vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen, also in jedes Ressort beliebig einzugreifen[4]. Diese Beschränkungen, welche den autokratischen Neigungen Bismarcks entsprachen und sich historisch an die Ausübung der im Art. 15 der RV. gegebenen Substitutionsbefugnis anschlossen, sind ohne praktische Bedeutung geblieben. Die Chefs der in Betracht kommenden Reichsämter sind immer und ausnahmslos zu Stellvertretern des Reichskanzlers ernannt worden, dessen dauernde Verhinderung zur Leitung aller dieser Aemter notorisch feststand und feststeht, und ein Eingreifen des Reichskanzlers in die regelmässigen einzelnen Amtsverrichtungen der Zentralbehörden kommt tatsächlich wohl nicht mehr vor. Die unmittelbare Leitung der gesamten Reichsverwaltung durch den Reichskanzler, wie sie der Reichsverfassung entspricht, wurde beseitigt; der Reichskanzler wurde von den Ressorts getrennt, von ihnen abgestossen und auf einen höheren Standpunkt emporgehoben.

Immerhin liess das Gesetz von 1878 eine formelle Unterordnung der Staatssekretäre unter den Reichskanzler bestehen, und insofern blieb wenigstens noch ein Rest des verfassungsmässigen Grundsatzes, dass es nur einen Reichsminister des Kaisers gebe, in Geltung. Aber schon im folgenden Jahre wurde auch dieser Verfassungssatz durchbrochen. Denn durch das Gesetz

---

1) Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrats und Leiter der Geschäfte des Bundesrats, welche Art. 15 der RV. anerkennt, wurde auch für die ministeriellen Geschäfte des Reichskanzlers (Art. 17) zur Anwendung gebracht. Vergl. die Rede Bismarcks im Reichstage in der Sitzung vom 5. März 1878 Stenogr. Berichte S. 342 ff.

2) Abgesehen von der Zeit von 1878—1881 ist stets ein Generalvertreter ernannt worden und zwar immer der Staatssekretär des Reichsamts des Innern.

3) Vergl. Smend in Hirth's Annalen 1906 S. 321 ff.

4) Die Stellvertreter leiten aber ihre Befugnis nicht vom Reichskanzler ab, sondern sie haben sie kraft Gesetzes auf Grund der kaiserlichen Ernennung. Sie sind daher auch zur Gegenzeichnuug kaiserlicher Anordnungen ermächtigt, wenn ein Reichskanzler nicht vorhanden ist. Namentlich kann der Generalstellvertreter die Entlassung des Reichskanzlers und die Ernennung seines Amtsnachfolgers kontrasignieren, wie dies beim Rücktritt des Fürsten Bismarck auch geschehen ist.

vom 4. Juli 1879 trat in der Verwaltung von Elsass-Lothringen der Statthalter an die Stelle des Reichskanzlers, nicht wie die Staatssekretäre als untergeordneter Stellvertreter, sondern als allein berechtigter Nachfolger [1]). Die Zuständigkeit des Reichskanzlers ist durch das Gesetz von 1879 in zwei Kreise zerlegt worden; der Verfassungsgrundsatz, dass es nur einen Reichsminister gibt, der formell nicht aufgehoben worden ist, gilt tatsächlich nicht mehr; denn es gibt nunmehr deren zwei. Der Statthalter ist der Reichskanzler für Elsass-Lothringen; die Zuständigkeit in reichsländischen Angelegenheiten, welche nicht die Gesamtinteressen des Reichs berühren, ist dem Reichskanzler entzogen und er ist nicht befugt, Amtshandlungen, die zu diesem Geschäftskreise gehören, selbst vorzunehmen. Die Verwaltung Elsass-Lothringens, welche im staatsrechtlichen Sinne ein Zweig der Reichsverwaltung ist und bis 1879 auch äusserlich als solcher erschien, wurde dadurch von der übrigen Reichsverwaltung losgelöst und wie die Verwaltungen der Einzelstaaten selbständig organisiert; die Konsequenzen, welche sich aus der Stellung Elsass-Lothringens als eines unmittelbaren Reichslandes ergaben, wurden dadurch praktisch abgeschwächt und die Gleichstellung Elsass-Lothringens mit den Bundesstaaten in einem besonders wichtigen Punkte herbeigeführt.

Ueber das Behördensystem des Reichs und die Einrichtung der Reichsämter enthält die Reichsverfassung gar keine Bestimmung. Ausser der Erwähnung des Reichskanzlers im Art. 17 [2]), welche nur eine einzelne Konsequenz der Ministerstellung desselben sanktioniert, dagegen im übrigen seine Funktionen unbestimmt lässt, beschränkt sich die RV. auf die Anordnungen, dass der Kaiser die Gesandten beglaubigt (Art. 11) und die Konsuln anstellt (Art. 56), dass er die oberen Beamten der Post- und Telegraphen-Verwaltung (Art. 50), die Offiziere und Beamten der Marine (Art. 53) und die im Art. 64 Abs. 2 erwähnten Offiziere ernennt und den Zoll- und Steuerbehörden der Einzelstaaten die Reichszollbevollmächtigten und Kontrolleure beiordnet (Art. 36). Bei der Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Reich waren an Reichsbehörden nur vorhanden das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, welches erst seit dem 1. Januar 1870 aus einer preussischen Behörde in eine Bundesbehörde umgewandelt worden war und das durch den Präsidialerlass vom 12. August 1867 (BGBl. S. 29) errichtete „Bundeskanzleramt“, welchem die obere Verwaltung der Post und Telegraphie und die Bearbeitung der übrigen Regierungsgeschäfte übertragen wurde. Die Verwaltung der Marineangelegenheiten wurde noch von dem preussischen Marineministerium geführt, welches erst durch den Allerhöchsten Erlass vom 1. Januar 1872 dem Reichskanzler unterstellt und dadurch dem Behördensystem des Reichs eingefügt wurde. Für alle Verwaltungsgeschäfte des Reichs, welche nicht zum Ressort des auswärtigen Amtes, des Marineamts und der Post- und Telegraphen-Verwaltung gehörten,

1) Den Stellvertretern des Reichskanzlers entspricht als Stellvertreter des Statthalters der Staatssekretär des Ministeriums für Elsass-Lothringen; jedoch ist diese Stellvertretung nicht an die beschränkenden Klauseln des Gesetzes vom 17. März 1878 gebunden. Smend a. a. O. S. 335.

2) Als Vorsitzender des Bundesrates und Leiter der Bundesratsgeschäfte (Art. 15 der RV.) hat der Reichskanzler nicht den Charakter einer Reichsbehörde, sondern er ist Präsidialgesandter d. h. preussischer Bundesrats-Bevollmächtigter.

gab es daher nur eine einzige Behörde, die sogen. Zentralabteilung des Bundeskanzleramts. Richterliche Reichsbehörden gab es überhaupt nicht. Aus diesen einfachen, ja dürftigen Anfängen hat das Reich erst durch Erweiterung des Bundeskanzleramtes, dann durch Abzweigungen selbständiger oberster Reichsämter, endlich durch Errichtung neuer Behörden ein reichgegliedertes System von Reichsbehörden geschaffen und sich dadurch in den Stand gesetzt, seine Zuständigkeit auf allen Gebieten auszuüben.

Aus der Art und Weise wie dies geschehen ist, ergeben sich für das Behördensystem des Reichs zwei Prinzipien, welche den politischen Anschauungen und Erfahrungen Bismarcks entsprechen [1]). Das erste ist der Ausschluss des Kollegialsystems in allen Verwaltungsbehörden. So wie es im Reich kein Ministerkollegium, sondern nur einen einzigen — ursprünglich allein verantwortlichen — Minister, den Reichskanzler, gibt, so steht auch an der Spitze jeder Verwaltungsbehörde des Reichs ein Chef, der allein die letzte Entscheidung trifft und für sein Ressort allein verantwortlich ist; dessen Räte seine Gehilfen, aber bei keiner Beschlussfassung seine ihm gleichberechtigten Kollegen sind. Das andere Prinzip aber ist der Grundsatz, dass diese Ressortchefs nicht in voller Selbständigkeit und Unabhängigkeit neben einander stehen und jeder die Interessen seines Ressorts ohne Rücksicht auf die der anderen verfolgen kann, sondern dass sie alle dem Reichskanzler als einem Oberminister untergeordnet sind, welcher für die Wahrung der allgemeinen Reichsinteressen, die Einheit der politischen Richtung, die Verhütung des Ressortpartikularismus zu sorgen hat; der daher auch auf die Ernennung und Entlassung der Staatssekretäre einen massgebenden Einfluss ausübt, in ähnlicher Art wie der englische Premierminister.

Ebensowenig wie über die Einrichtung der Behörden enthielt die RV. Anordnungen über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten. Sie begnügte sich mit der interimistischen Vorschrift (Art. 18 Abs. 2), dass den zu einem Reichsamte berufenen Beamten eines Bundesstaates dem Reich gegenüber diejenigen Rechte zustehen, welche ihnen in ihrem Heimatslande aus ihrer dienstlichen Stellung zugestanden hatten. So lange es keine anderen als die oben erwähnten Reichsbehörden gab, konnte dies allenfalls genügen. Durch das Gesetz vom 31. März 1873 und die zahlreichen zur Ergänzung desselben ergangenen Gesetze und Verordnungen, insbesondere Pensionsgesetze, ist dieser Teil des öffentlichen Rechts des Reichs ausgebaut worden. Die Wirkung dieser Gesetzgebung hat sich aber auch auf das Landesstaatsrecht erstreckt; denn da es auf die Dauer unhaltbar war, dass für die Landesbeamten wesentlich andere Rechtsgrundsätze als für die Reichsbeamten galten und die landesgesetzlichen Vorschriften vielfach veraltet und ungenügend waren, so sind in vielen Staaten Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten erlassen worden, durch welche das Landesrecht in Uebereinstimmung mit den reichsgesetzlichen Vorschriften gebracht wurde [2]).

1) Vgl. Rosin, Allgemeine Staatslehre des Fürsten Bismarck S. 81 ff.
2) Vgl. die Zusammenstellung der Staatsdienergesetze in G. Meyer's Deutschem Staatsrecht (6. Aufl.) S. 491 ff.

IX. Die inneren Angelegenheiten.

Von den Materien, welche man als Gegenstände der inneren Verwaltung zu bezeichnen pflegt, sind durch die Reichsverfassung der Zuständigkeit des Reichs zugewiesen das gesamte Gewerbewesen im weitesten Umfange, Handel, Industrie, Handwerk, Flösserei und Schiffahrt, Geld- und Bankwesen, Mass- und Gewichtssystem, Erfindungspatente und Schutz des Urheberrechts, Massregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei, der Verkehr mit Nahrungsmitteln u. a. Der Rechtszustand, welcher hinsichtlich aller dieser Angelegenheiten zur Zeit der Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Reichs bestanden hat, war überaus vielgestaltig und ungenügend; er ist jetzt durch eine sehr grosse Reihe von Gesetzen und Verordnungen neu und einheitlich geordnet. Die Veränderung, welche er erfahren hat, ist eine ungemein grosse und einschneidende und die Unterwerfung der Einzelstaaten unter die Anordnungen des Reichs geht sehr weit. Da aber die RV. sich darauf beschränkt hat, die Zuständigkeit des Reichs festzusetzen, dagegen über diese Materien selbst gar keine Bestimmungen enthält, so konnte diese Gesetzgebung keine Aenderung der Verfassung bewirken, sondern nur das im Art. 4 der RV. aufgestellte Programm zur Ausführung bringen. Dabei ist jedoch die Reichsgesetzgebung in zweifacher Richtung über die von der Verfassung gezogenen Linien hinausgegangen, so dass dadurch die verfassungsmässige Grenzregulierung zwischen dem Reich und den Einzelstaaten verschoben worden ist.

Dies ist geschehen durch die Arbeiterversicherung. Art. 4 Ziff. 1 der RV. erwähnt zwar das „Versicherungswesen“; aber es unterliegt keinem Zweifel, dass darunter nur das gewerbliche Versicherungswesen (die Assekuranz) verstanden werden kann. Es ergibt sich dies aus dem Wortlaut, indem die RV. sagt: „über den G e w e r b e b e t r i e b, einschliesslich des Versicherungswesens“; ferner aus dem Schlussprotokoll zum Bündnisvertrag mit Bayern Ziff. IV., welches für Bayern einen Vorbehalt macht hinsichtlich „des Immobiliar-Versicherungswesens wegen des engen Zusammenhangs desselben mit dem Hypothekarkreditwesen“; endlich und vorzüglich daraus, dass zur Zeit der Abfassung der Bundes- resp. Reichsverfassung der Gedanke an eine sozialpolitische Arbeiterfürsorge überhaupt noch nicht aufgekommen war. Es ist daher auch ausgeschlossen, dass die Arbeiterversicherung unter dem Ausdruck „Gewerbebetrieb“ mit verstanden werden kann [1]). Vielmehr hat das Reich durch die Arbeiterversicherung seine verfassungsmässige Zuständigkeit überschritten, d. h. erweitert.

Sodann ist das Reich nach Art. 4 der RV. beschränkt auf die Gesetzgebung und Beaufsichtigung. Durch die Gesetze über einige der im Art. 4 angeführten Angelegenheiten sind aber Reichsbehörden errichtet worden, welche nicht zur Beaufsichtigung der Landesbehörden, sondern zur Ausführung oder

1) Die Alters- und Invalidenversicherung der Dienstboten, sowie das Recht derselben zum Beitritt zur Gemeinde- Krankenversicherung hat keine Beziehung zum Gewerbebetrieb; dasselbe gilt von der Unfallfürsorge für Gefangene.

Handhabung der Reichsgesetze selbst bestimmt sind, so die Normaleichungskommission, das Schiffsvermessungsamt, das Patentamt, das Reichsversicherungsamt, das Aufsichtsamt für Privatversicherung u. a.

X. Die Rechtspflege[1]).

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die mit ihr übereinstimmende Reichsverfassung enthalten in den Artikeln 76 und 77 nur wenige, dem Recht des alten Deutschen Bundes entnommene Bestimmungen über die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen mehreren Bundesstaaten und von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb der einzelnen Staaten, sowie über die Abhilfe von Beschwerden über Justizverweigerung. Diese Bestimmungen haben eine geringe praktische Bedeutung, da sie nur in sehr seltenen Fällen Anwendung finden. Eine eigene Gerichtsbarkeit wurde dem Reich nicht beigelegt. Von einem Reichsgericht schweigt die Verfassung und erkennt dadurch an, dass den Einzelstaaten die Gerichtsbarkeit ganz und ungeschmälert verbleiben solle. Denn es besteht kein Zweifel, dass den Einzelstaaten alle Hoheitsrechte verblieben sind, welche ihnen nicht durch die Verfassung entzogen wurden. Dem Reich war in der Verfassung Art. 4 Ziff. 11 und 13 nur eingeräumt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt sowie über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren[2]). Die Gestaltung des Gerichtswesens beruhte auf demselben Grundgedanken wie die der Verwaltung: Die Einzelstaaten haben die Ausübung der Gerichtsgewalt, der Bund ist befugt, die allgemeinen Regeln für diese Ausübung aufzustellen und deren Beobachtung zu beaufsichtigen. Schon bei der Gründung des Reichs war aber dieser Verfassungszustand erheblich umgestaltet: der Norddeutsche Bund hatte bereits durch die Errichtung des Oberhandelsgerichts zu Leipzig das Kompetenzverhältnis zwischen dem Bund und den Einzelstaaten verändert, ohne dass dies in dem Wortlaut der Verfassung zum Ausdruck gebracht wurde. Das Oberhandelsgericht war kein gemeinschaftliches Gericht der deutschen Staaten, sondern eine Bundes- resp. Reichsbehörde; die Mitglieder wurden nicht von den Landesherren, sondern vom Kaiser ernannt; es fertigte seine Urteile nicht aus im Namen desjenigen Landesherrn, aus dessen Staatsgebiet die Rechtssache erwachsen war, sondern im Namen des Reichs; es übte nicht die Staatsgewalt der Einzelstaaten, sondern die über den Einzelstaaten stehende Reichsgewalt aus. Die Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich, welches durch die Verfassung auf die Gesetzgebung und Beaufsichtigung beschränkt war, wurde ausgedehnt auf die Handhabung der Rechtspflege selbst. Die Rechtsprechung in den Einzelstaaten war nicht mehr eine vollkommene und abschliessende; sie fand jetzt ihre Ergänzung und Vollendung in der Rechtsprechung des Reichs, der sie untergeordnet wurde. Durch zahlreiche Reichsgesetze wurde die Kompetenz des Oberhandelsgerichts

1) Wandlungen S. 32 ff.
2) Nach der Fassung des RG. vom 20. Dez. 1873.

fortwährend erweitert, bis im Jahre 1879 an seine Stelle das Reichsgericht trat mit einer Kompetenz über alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen. Das Gesetz über die Errichtung des Oberhandelsgerichts vom 12. Juni 1869 war die wichtigste Veränderung, welche die Verfassung während der Zeit des Norddeutschen Bundes erfahren hat, und dadurch, dass dieses Gesetz bei der Gründung des Reichs zum Reichsgesetz erklärt wurde, war in diesem Punkte die Reichsverfassung schon im Augenblicke ihrer Einführung von dem wirklichen Verfassungsrecht des Reichs überholt.

Durch das Gerichtsverfassungsgesetz und die Prozessordnungen wurde aber eine noch viel eingreifendere Veränderung des staatsrechtlichen Zustandes bewirkt. Die Rechtskraft eines Urteils ist ein Ausfluss der staatlichen Herrschaft und deshalb wie die Staatsgewalt selbst territorial begrenzt; sie reicht nicht über die Grenzen des Staates hinaus, dem das Gericht angehört. Dieses Verhältnis bestand auch unter den deutschen Staaten und war durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Reichs nicht abgeändert worden, wenngleich dem Bund und Reich die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über die Vollstreckung zivilrichterlicher Urteile und über die Erledigung von Requisitionen zugestanden worden war. Durch die Justizgesetzgebung des Reichs ist dieses Verhältnis aber vollständig umgestaltet worden. Die staatsrechtliche Rechtskraft der Entscheidungen und Endurteile der ordentlichen Gerichte, die Rechtswirkungen der bei einem Gericht eingetretenen Rechtshängigkeit und die rechtsverbindliche Kraft gerichtlicher Verfügungen erstreckt sich über das ganze Reichsgebiet. Jeder einzelne Staat übt durch seine Gerichte eine öffentliche Gewalt über das ganze Reichsgebiet und über alle in demselben sich aufhaltenden Personen aus. Diese Gewalt kann nicht aus der Staatsgewalt des Einzelstaates hergeleitet werden; die wahre Quelle dieser einheitlichen, das ganze Reich umfassenden Gerichtsgewalt kann nur die Reichsgewalt selbst sein. Wenngleich die Gerichte von den Staaten errichtet, besetzt und verwaltet werden, so üben sie doch auf dem Gebiet der ordentlichen Gerichtsbarkeit ein Hoheitsrecht aus, welches in der Reichsgewalt wurzelt und dessen oberstes Subjekt das Reich ist. Die Voraussetzung dieser Erstreckung der Gerichtsbarkeit aller Landesgerichte über das Reichsgebiet ist die einheitliche Regelung der Zuständigkeit (des Gerichtsstandes) und des Verfahrens [1]). Die Rechtspflege der Bundesstaaten ist zu einem einheitlichen System verbunden, in welches die einzelnen Staaten durch ihre Gesetzgebung und Verwaltung nicht willkürlich eingreifen dürfen, während nach der Verfassungsurkunde grade in dieser Beziehung die Unabhängigkeit der Staaten am wenigsten berührt zu sein scheint.

Auch ausserhalb des Gebiets der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit hat das Reich Behörden zur Entscheidung von Streitsachen errichtet, insbesondere das Reichsamt für das Heimatwesen, das Oberseeamt und die Rayonkommission oder es hat die Zuständigkeit von Reichsbehörden, welchen andere

1) Auch das Begnadigungsrecht wird dadurch berührt, weil zwischen der Vollstreckbarkeit der Strafurteile und der Hinderung ihrer Vollstreckung durch Gnadenakt Kongruenz bestehen muss. Vgl. mein Staatsr. des D. Reichs Bd. III S. 491.

Aufgaben obliegen, auf die Entscheidung gewisser Streitigkeiten erstreckt. Dies gilt vom Patentamt, dem Reichsversicherungsamt, dem (verstärkten) Aufsichtsamt für Privatversicherungen. Auch hierdurch ist ein Ausbau der Reichsverfassung erfolgt, durch welchen die verfassungsmässige Zuständigkeit des Reichs erweitert worden ist; bisher allerdings in engen Grenzen.

Im Gegensatz zur Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen hat das Reich auf dem Gebiet der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit den Einzelstaaten gegenüber eine grosse Zurückhaltung bewahrt, obgleich in dem weiten Gebiet des Gewerbewesens, in Zolltariffragen, Veranlagung und Erhebung der Erbschaftssteuer und anderen reichsgesetzlich geordneten Materien die Garantie gleichmässiger Auslegung und Handhabung der Gesetze durch rechtsprechende Reichsbehörden erforderlich, wenigstens wünschenswert, ist. Von den Fällen abgesehen, in welchen der Rechtsweg stattfindet, bieten die Entscheidungen des Bundesrats und seiner Ausschüsse einen gewissen Ersatz für eine Verwaltungsgerichtsbarkeit des Reichs.

XI. Die bewaffnete Macht.

Wie sehr die verfassungsmässige Ordnung des Militärwesens durch die Gliederung der Armee in vier Kontingente und einerseits durch die von Preussen abgeschlossenen Militärkonventionen, andererseits durch die Sonderrechte Bayerns umgestaltet worden ist, wurde bereits oben erwähnt. Im Zusammenhang mit dieser Gliederung steht eine Veränderung der Bestimmungen der Reichsverfassung über die Rekrutengestellung. Art. 60 bestimmt, dass die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres von den einzelnen Bundesstaaten pro rata der Bevölkerung gestellt wird. Das Reichsgesetz vom 26. Mai 1893 (RGBl. S. 185) modifiziert diesen Grundsatz durch die Bestimmung, dass wenn ein „Armeekorpsbezirk" seinen Rekrutenanteil nicht aufzubringen vermag, der Ausfall auf die anderen Armeekorpsbezirke desselben Reichsmilitärkontingents nach Massgabe der vorhandenen Ueberzähligen verteilt wird, dass also die vier Kontingentsverwaltungen das in einem ihrer Armeekorpsbezirke hervortretende Manko an Rekruten selbst zu decken haben, dass dagegen keine derselben auf den im Bezirk einer anderen Kontingentsverwaltung vorhandenen Ueberschuss übergreifen darf[1]). An Stelle der einzelnen Bundesstaaten sind sonach die Gebiete der Kontingentsverwaltungen, beziehentlich deren Bevölkerung getreten; Preussen bildet mit sämtlichen Staaten ausser den 3 anderen Königreichen hinsichtlich der Rekrutenstellung ein einheitliches Gebiet und es kommt nicht auf die Bevölkerungszahl

1) Da Württemberg nur ein Armeekorps stellt, so ist die Deckung eines Mangels an Rekruten innerhalb Württembergs nicht möglich, der im RG. v. 26. Mai 1893 aufgestellte Grundsatz also unanwendbar; das RG. vom 19. April 1905 Art. I § 1 bestimmte daher, dass, soweit Württemb. die ihm zufallende Zahl nicht aufbringt, zur Deckung des Mangels Rekruten aus dem preussischen Kontingentsverwaltungsbezirk abgegeben werden. Aber nicht vice versa, wenn der unwahrscheinliche Fall eintreten sollte, dass im Bezirk der preussischen Kontingentsverwaltung ein Rekrutenmangel besteht.

der einzelnen dazu gehörenden Bundesstaaten, sondern auf die Gesamtbevölkerung dieses Gebietes an[1]).

Dieser für die Verteilung des Ersatzbedarfs für das Heer aufgestellte, von Art. 60 der RV. abweichende Grundsatz wirkte auch auf den Ersatzbedarf für die Marine zurück und hatte eine Aenderung des Art. 53 Abs. 5 der RV. zur Folge[2]). Er enthielt die Bestimmung, dass die Verteilung des Ersatzbedarfs nach Massgabe der vorhandenen seemännischen Bevölkerung stattfindet und die hiernach von jedem Staate gestellte Quote auf die Gestellung zum Landheer in Abrechnung kommt. Die nicht seemännische Bevölkerung war zum Dienst in der Marine nicht verpflichtet. Dies wurde in zweifacher Beziehung durch das RG. vom 26. Mai 1893 abgeändert. Es kommt nicht mehr auf die von jedem Staate gestellte Quote an, sondern auf die Gesamtzahl der vorhandenen, zur Einstellung in den aktiven Dienst tauglichen Militärpflichtigen der seemännischen Bevölkerung und beim Mangel an solchen „wird der Bedarf durch Hinübergreifen auf geeignete Militärpflichtige der Landbevölkerung unter Zurechnung zu den für das Landheer aufzubringenden Rekruten gedeckt“. Dieser Bedarf wird nach Verhältnis auf alle, auch auf die 3 nicht unter preussischer Verwaltung stehenden Kontingente verteilt.

Von weit grösserer Bedeutung als diese Ersatzverteilung war die Veränderung der Wehrpflicht. Nach dem Art. 59 betrug die Gesamtdienstzeit 12 Jahre; die ersten drei bei den Fahnen, die folgenden vier in der Reserve, die letzten fünf in der Landwehr.

Durch das RG. vom 11. Februar 1888 (RGBl. S. 11) wurde die Gesamtdienstzeit verlängert, indem die Landwehr zweiten Aufgebots errichtet und an die bisherige Dienstzeit der Dienst in dieser angeschlossen wurde; er dauert bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem das 39. Lebensjahr vollendet wird. Er verpflichtet allerdings im Frieden weder zu Uebungen noch zu Kontrollversammlungen. Durch dasselbe Gesetz § 23 ff. wurde ferner der Landsturm eingeführt, welcher in der Reichsverfassung gar nicht erwähnt wird. Er zerfällt ebenfalls in zwei Aufgebote. Die Landsturmpflicht dauert im zweiten Aufgebot bis zum vollendeten 45. Lebensjahre.

Dieser Verlängerung der Gesamtdienstzeit steht aber gegenüber eine Verkürzung des aktiven Dienstes bei den Fahnen. Durch das RG. vom 3. August 1893 Art. II wurde zunächst provisorisch (bis 31. März 1899) die zweijährige Dienstzeit eingeführt, ausgenommen für die Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie. Diese Bestimmungen wurden durch das

---

1) Die Verteilung auf die Armeekorpsbezirke erfolgt nach dem Verhältnis der in diesen Bezirken im laufenden Jahre vorhandenen diensttauglichen Militärpflichtigen (also auch nicht pro rata der Staatsbevölkerungen); der in einem Armeekorpsbezirke vorhandene Ueberschuss kann aber verwendet werden, um den in anderen Bezirken bestehenden Mangel zu decken. Vgl. dagegen Militärges. vom. 2. Mai 1874 § 9 Abs. 2 und 3, wo die Konsequenzen aus Art. 60 der RV. gezogen werden.

2) Art. 53 Abs. 5 ist durch das RG. vom 26. Mai 1893 Art. I ausdrücklich aufgehoben worden, während die Abänderung des Art. 60 im Text des RG. keinen Ausdruck gefunden hat.

Gesetz vom 25. März 1899 erstreckt bis zum 31. März 1904. Endlich wurde durch das RG. vom 15. April 1905 Art. I (RGBl. S. 249) Art. 59 Abs. 1 abgeändert und die zweijährige Dienstzeit für alle Truppen mit Ausnahme der Kavallerie und Feldartillerie verfassungsmässig und dauernd festgesetzt und allen Wehrpflichtigen, welche den aktiven Dienst drei Jahre hindurch geleistet haben, dafür eine Verkürzung der Dienstzeit in der Landwehr I. Aufgebots um zwei Jahre gewährt. Dadurch wurde ein alter Wunsch der liberalen Partei erfüllt, dem sich die „Militärpartei“ lange Zeit hartnäckig widersetzt hatte.

Mit dem Wachstum der Bevölkerung ist die Friedenspräsenzstärke des Heeres und ihr entsprechend die Zahl der Truppenkörper und militärischen Anstalten gestiegen. Die Reichsverfassung Art. 60 normierte dieselbe nur bis zum 31. Dezember 1871; für die spätere Zeit sollte sie im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt werden. Für die 3 Jahre 1872—1874 wurde durch RG. vom 9. Dezember 1871 die Friedenspräsenzstärke auf 401 659 Mann festgesetzt; sie wurde mehrfach erhöht; nach dem Gesetz vom 15. April 1905 soll sie im Jahre 1909 auf 504 665 Mann und 1910 auf 505 839 Mann gebracht werden. Dazu kommt, dass seit dem Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 1 die Einjährig-Freiwilligen und seit dem RG. vom 3. August 1893 § 1 auch die Unteroffiziere nicht mehr in die Friedenspräsenzstärke eingerechnet werden und dass mit der Vermehrung der Truppenkörper die Zahl der Offiziere, Sanitätsoffiziere und Militärbeamten erheblich gestiegen ist. Auch die staatsrechtliche Bedeutung der Friedenspräsenzstärke wurde verändert; sie bedeutete bis 1893 das Maximum des effektiven Bestandes des Heeres, dagegen seit dem Gesetz vom 3. August 1893 die durchschnittliche Jahresstärke des deutschen Heeres, welche den Ansätzen des Militäretats zugrunde gelegt wird, zeitweilig aber überschritten werden kann, soweit dies durch Rekrutenvakanz, Entlassungen und Beurlaubungen ausgeglichen wird. Gleichen Schritt mit der Vergrösserung des Heeres hielt die Steigerung der Militärausgaben. Für die Jahre 1872—1874 betrug der jährliche Gesamtaufwand für das Heer (rund) 90⅓ Millionen Taler; nach dem Etatsgesetz für das Rechnungsjahr 1906 betrug er an fortdauernden Ausgaben über 616 Millionen Mark und an einmaligen 87½ Millionen Mark, wozu noch die Zinsen für die grossen Beträge der für Militärzwecke aufgenommenen Anleihen hinzuzurechnen sind [1]). Wie sehr stehen diese Zahlen ab vom Art. 60 der RV., welcher bis zum 31. Dezember 1871 die Friedenspräsenzstärke auf Ein Prozent der Bevölkerung von 1867 normierte, und von Art. 62, welcher bestimmt, dass für dieselbe Zeit zur Bestreitung des Aufwands für das gesamte Heer dem Kaiser jährlich 225 Taler für den Kopf der Friedensstärke zur Verfügung zu stellen sind!

Fast hätte die Feststellung der Friedenspräsenzstärke zu einem schweren, vielleicht gefährlichen Konflikt geführt. Die Friedensstärke ist, wie erwähnt, nicht dauernd, sondern nur auf eine gewisse Zeit festgestellt worden; 1867

1) Daneben für die Kriegsmarine an dauernden Ausgaben 112¾ Mill. M. und an einmaligen fast 102 Mill. M.

bis Ende 1871; im Dezember 1871 bis 1874. Da die gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres dem Militär-Ausgabeetat zugrunde gelegt werden muss (RV. Art. 62 Abs. 4), so enthält jede gesetzliche Feststellung der Präsenzstärke eine Beschränkung des Ausgabenbewilligungsrechts des Reichstages. Einflussreiche Parteiführer im Reichstage widerstrebten daher der gesetzlichen Festsetzung der Präsenzziffer und wollten dem Reichstage das Recht vorbehalten, sie in jedem Jahre nach freier Entschliessung zu „bewilligen". Die Regierungen andererseits wollten den Bestand, die Grösse und Organisation des Heeres auf eine dauernde, gesetzliche Grundlage stellen und nicht in jedem Jahre von dem Belieben des Reichstages abhängig machen. Man einigte sich aber, die Präsenzstärke auf 7 Jahre gesetzlich festzustellen (Septennat) und dasselbe Auskunftsmittel wurde noch dreimal in den Jahren 1880, 1887 und 1893 ergriffen. Im Jahre 1887 wollten die oppositionellen Parteien des Reichstages sich aber höchstens auf eine dreijährige Periode einlassen, so dass der Reichstag aufgelöst werden musste und bei den Neuwahlen ein erbitterter Kampf um das „Septennat" geführt wurde. Der neugewählte Reichstag nahm das Septennat an und das Gesetz vom 11. März 1887 stellte die Präsenzstärke bis zum 31. März 1894 fest. Dieser Konflikt, welcher glücklicherweise bald beseitigt wurde, ist ein merkwürdiges Beispiel einer politischen Kraftprobe ohne ein wirkliches bedeutungsvolles Interesse. Denn der Reichstag kann, auch ohne dass die Präsenzstärke und die ihr entsprechende Zahl von Kadres gesetzlich festgestellt ist, die tatsächlich bestehende Organisation und Stärke der Armee nicht willkürlich in jedem Jahre ändern, sie bald vermindern, bald wieder erhöhen und dadurch das ganze Staatswesen in Unordnung bringen und andererseits ist die Regierung, auch wenn die Präsenzstärke feststeht, von der Bewilligung des Reichstages abhängig, weil die Militärausgaben doch nicht allein von der Präsenzstärke abhängig sind und diese selbst von Zeit zu Zeit erhöht werden muss[1]). In der Tat kehrte sich die Reichsregierung selbst gar nicht an den von ihr für unentbehrlich erklärten Septennat, sondern forderte schon nach 3 Jahren eine weitere Erhöhung der Präsenzstärke, welche durch das Gesetz vom 15. Juli 1890 bis zum 31. März 1894 bewilligt wurde. Auch der Ablauf dieser Zeit wurde nicht innegehalten; das Gesetz vom 3. August 1893 brachte eine neue Vermehrung für die Zeit vom 1. Oktober 1893 bis zum 31. März 1899; jedoch wurden schon vom 1. April 1897 ab die Kadres erheblich vermehrt (Ges. vom 28. Juni 1896). Von dem Septennat war nun überhaupt nicht mehr die Rede; man hatte sich wohl allseitig überzeugt, dass bei dem Streit für und wider den Septennat leeres Stroh gedroschen worden war. Das Reichgesetz vom 25. März 1899 Art. I brachte ein n e u e s Prinzip zur Geltung: es wurde eine allmähliche Erhöhung der Friedenspräsenzstärke bis zu einem gewissen Termin angeordnet und das Gesetz vom 15. April 1905 hat denselben Grundsatz beibehalten und eine allmähliche Erhöhung bis 1910 vorgeschrieben. Hoffentlich ist jetzt die Gefahr beseitigt, dass die Friedenspräsenzstärke zum Gegenstand eines Verfassungsstreits gemacht wird.

1) Ob die Masse der Wahlberechtigten sich wohl über die Bedeutung des Septennats klar war und durch die Wahl ihren „Willen" darüber zum Ausdruck brachte?

Eine wichtige Veränderung des Verfassungsrechts auf dem Gebiet des Militärwesens ist ferner hinsichlich der Strafgerichtsbarkeit erfolgt. Nach Art. 61 der RV. sollte in dem ganzen Reiche die preussische Militärstrafgerichtsordnung vom 3. Aril 1845 eingeführt werden; die Einführung ist aber nur erfolgt in den unter preussischer Verwaltung stehenden Kontingenten. In Sachsen war eine wesentlich übereinstimmende Ordnung am 4. November 1867 erlassen worden; die Einführung der gänzlich veralteten und mit den Rechtsanschauungen der Gegenwart in scharfem Gegensatz stehenden preussischen Ordnung in Württemberg war ausgeschlossen durch die Militärkonvention Art. 10 Abs. 3 und in Bayern durch den Bündnisvertrag III § 5. Es galten also in den vier Kontingenten vier verschiedene Strafgerichtsordnungen und vier verschiedene Militärgerichtsverfassungen. Das Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 39 Abs. 1 nahm eine Regelung der Strafgerichtsbarkeit über Militärpersonen in Aussicht; sie ist erst durch die Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 für das ganze Deutsche Reich sowie für die Marine erfolgt. Da die Militärgerichtsgewalt in der militärischen Befehlsmacht enthalten, mithin ein Recht des Kontingentsherrn ist, so sind die Militärgerichte in jedem der vier Kontingente Gerichte des betreffenden Kontingentsherrn, in der Marine kaiserliche Gerichte. So wie aber das Reichsgericht als oberste Instanz über den Landesgerichten steht, so ist auch für die Militärgerichtsbarkeit das Reichsmilitärgericht in Berlin als die oberste Instanz zur Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision errichtet worden. Das Reichsmilitärgericht ist kein gemeinsames Gericht der vier Kontingentsherren, es ist vielmehr eine Behörde des Reichs, welche über den Heereskontingenten steht; es ist ein Reichsgericht im eigentlichen Sinne, während die Militärgerichte innerhalb der Kontingente preussische, bayrische, sächsische und württembergische sind. Die Errichtung des Reichsmilitärgerichts war eine Abänderung des verfassungsmässigen Zustandes des Militärwesens, wie die Errichtung des Oberhandelsgerichts und des Reichsgerichts eine Abänderung des verfassungsmässigen Zustandes der bürgerlichen Rechtspflege war.

Diese Verfassungsänderung war zugleich verbunden mit einer anderen, welche eine Kuriosität des Reichsstaatsrechts bildet. Da das Reichsmilitärgericht eine Reichsbehörde ist, so sind die Präsidenten und Mitglieder desselben Reichsbeamte; nach Art. 18 Abs. 1 der RV. ernennt der Kaiser die Reichsbeamten. Der am Reichsmilitärgericht errichtete bayrische Senat ist ein integrierender Teil des Gerichtshofes, keine von ihm getrennte, selbständige Behörde, kein königlich bayrisches, sondern ein Reichsgericht; folglich sind auch der Präsident dieses Senats, seine Räte und Mitglieder, sowie der Militäranwalt bei demselben Reichsbeamte. Dessenungeachtet werden sie nicht vom Kaiser, sondern vom König von Bayern ernannt (RG. vom 9. März 1899) [1]). Es war dies die Bedingung, unter welcher Bayern der Errichtung des Reichsmilitärgerichts zustimmte.

1) Für die Kosten dieses Senats kommen die Regeln, welche für den Militäretat überhaupt gelten, zur Anwendung, d. h. Bayern enthält eine entsprechende Quote der Gesamtkosten des Gerichtshofes zu eigener Verwendung, aber nach den Normen des Reichsetats.

Endlich ist auf dem Gebiet des Militärwesens noch eine für den Verfassungszustand des Reichs sehr bedeutsame Entwicklung zu verzeichnen, welche in der Verfassungsurkunde nicht zur Erscheinung kommt. Da es keine Reichs-Militärverwaltung, sondern nur die vier Kontingentsverwaltungen gibt, so sind die vier Kriegsministerien Landesbehörden; der Reichskanzler ist ihnen nicht vorgesetzt, ihm steht die oberste Leitung der Militärverwaltung nicht zu; das Reich ist, wie auf anderen Gebieten, verfassungsmässig beschränkt auf die Beaufsichtigung und Gesetzgebung. Da die Verwaltung nicht ohne den Abschluss von Rechtsgeschäften und ohne gesetzliche und vertragsmässige Verpflichtungen zu Geldzahlungen und anderen Leistungen erfolgen kann, so treffen diese Verpflichtungen diejenigen Staaten, welche die Verwaltung führen; der „Militärfiskus" ist also Landesfiskus in derselben Weise wie der „Zoll- und Abgabenfiskus". Von dieser Anschauung gingen die preussischen Grundzüge vom 18. Juli 1866 aus, sie liegt dem Art. 67 der RV. zu Grunde und sie ist in mehreren Militärkonventionen ausdrücklich bestätigt, auch bis 1873 tatsächlich befolgt worden. Es ist dies auch rechtlich vollkommen vereinbar mit dem Grundsatz, dass die Verwaltung auf Rechnung des Reiches geführt wird. Durch das RG. vom 25. Mai 1873 wurde aber an allen zum dienstlichen Gebrauch der Militärverwaltung gewidmeten Gegenständen das Eigentum dem Reich übertragen; gleichzeitig wurde aus dem Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 und aus dem Gesetz vom 30. Juni 1873 über den Wohnungsgeldzuschuss geschlossen, dass die Offiziere u. s. w. den Anspruch auf ihre Diensteinkünfte gegen den Reichsfiskus haben. Die Praxis stellte sich daher auf den Standpunkt, dass die Kontingentsverwaltungen nicht bloss für Rechnung, sondern auch in Vertretung des Reichs[1]) geführt werden, der Militärfiskus also Reichsfiskus ist. Dies war von grosser staatsrechtlicher Bedeutung. Da alle Militärausgaben durch den Reichsetat festgestellt werden und der Reichskanzler für die Innehaltung desselben verantwortlich ist, die finanzielle Verwaltung aber untrennbar mit der technischen Verwaltung des Heerwesens verknüpft ist, so enthielt die Reichsverfassung eine Inkongruenz; die Selbständigkeit der Kontingentsverwaltung stand im Widerspruch mit der budgetrechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Wenn in allen die Finanzen berührenden Militärangelegenheiten der Reichskanzler befugt und verpflichtet ist, die Etatsmässigkeit der Ausgaben zu prüfen und seiner Ansicht Geltung zu verschaffen, so wird dadurch eine Unterordnung der Kriegsminister unter den Reichskanzler bewirkt, die Heeresverwaltung in ihrer finanziellen Seite einer Reichsverwaltung gleich gestellt und dem Reichskanzler eine weitergehende Zuständigkeit gegeben als Art. 17 der RV. sie ihm einräumt. Die Anerkennung des Militärfiskus als Reichsfiskus war aus diesem Grunde eine wichtige Korrektur der RV. Allerdings wurde dadurch das Verhältnis der Kontingentsverwaltungen zum Reich und der vier Kriegsminister zum Reichskanzler ziemlich unklar und sehr geeignet, Kompetenzkonflikte herbeizuführen. Nur hinsichtlich Bayerns besteht allgemeines Einverständnis, dass der Militärfiskus

6) Entscheidung des Reichsgerichts v. 9. März 1888 (Bd. 20 S. 148 ff.). Jetzt ist dies reichsgesetzlich anerkannt durch die beiden Pensionsgesetze v. 31. Mai 1906 § 39 und § 42.

Landesfiskus und der Reichskanzler für die Verausgabung der bayrischen Pauschsumme nicht verantwortlich ist.

Ueber die Kriegsmarine enthält die RV. einen einzigen Artikel, durch welchen sie zur einheitlichen Reichsanstalt unter dem Oberbefehl des Kaisers erklärt und „die Organisation und Zusammensetzung“ dem Kaiser übertragen wird. Da die Einrichtung der Marine nach allen Richtungen hin unbestimmt gelassen ist, so konnten alle Anordnungen, welche dieselben betrafen, keine Aenderung der Verfassungs**urkunde** erfordern oder herbeiführen. Ganz anders verhält es sich aber hinsichtlich des Verfassungs**zustandes** des Reichs. Da die organisatorischen Vorschriften für die Marine stets ihre Ergänzung und gleichsam ihr Gegenstück in Geldaufwendungen haben, so war der von der Reichsverfassung geschaffene Rechtszustand der, dass das gesetzlich unbeschränkte Organisationsrecht des Kaisers und das ebenso unbeschränkte Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesrats und Reichstags sich unvermittelt gegenüberstanden und zur Quelle von Konflikten werden konnten. Für die Aufstellung des Marineetats ist eine gesetzlich feststehende Organisation ebenso wie für jede andere Verwaltung eine unerlässliche Voraussetzung, wenn nicht Willkür im Fordern und Willkür im Versagen bestehen sollen. Diese gesetzliche Grundlage für die Organisation der Marine wurde aber erst durch das Flottengesetz vom 10. April 1898, an dessen Stelle das Flottengesetz vom 14. Juni 1900 und das Reichsgesetz vom 5. Juni 1906 getreten sind, geschaffen und dadurch eine grosse Lücke im Verfassungsrecht des Reichs ausgefüllt.

XII. Das Finanzwesen.

Hier sind zunächst drei Veränderungen der RV. zu erwähnen, deren rechtliche Bedeutung keiner Erörterung bedarf, nämlich der Anschluss von Hamburg und Bremen an das Reichszollgebiet, der Eintritt der süddeutschen Staaten in die Branntweinsteuer-Gemeinschaft und die Aufhebung der Anordnung in Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3 d der RV., dass die Einzelstaaten 15 Prozent der Gesamteinnahme für Erhebungs- und Verwaltungskosten erhalten, hinsichtlich der Brausteuer (Ges. v. 3. Juni 1906 § 5).

Dagegen bedarf eine andere Entwicklung der Verfassung, welche die Finanzwirtschaft des Reichs und das rechtliche Verhältnis des Reichs zu den Einzelstaaten betrifft, einer näheren Darlegung. Die Verfassung des Nordd. Bundes, wie sie aus den Beschlüssen des verfassungberatenden Reichstages hervorgegangen ist, nahm eine vollständige und reinliche Trennung der Finanzwirtschaft des Reichs von der Finanzwirtschaft der Einzelstaaten in Aussicht. Die gemeinschaftlichen Ausgaben für Militär, Marine und Konsulate sollten ihre Deckung finden in den gemeinschaftlichen Einnahmen aus Zöllen, Verbrauchsabgaben und Postüberschüssen [1]; etwaige Ueberschüsse der Einnahmen

[1] Der preuss. Entwurf vom 15. Dez. 1866 enthält im Art. 38 die ausdrückliche Anordnung: „Der Ertrag der Zölle und Verbrauchsabgaben sowie die Einkünfte vom Post- und Telegraphenwesen dienen zur Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben, namentlich für das Kriegs-, See- und Konsulatswesen“. Die Beziehung zwischen den Erträgen der Zölle und Verbrauchsabgaben und den Kosten des Militärwesens und der Marine tritt auch im Art. 5 Abs. 2 der RV. deutlich zu Tage, indem in

über die Ausgaben sollten dem Reich verbleiben und zur Deckung von finanziellen Bedürfnissen des Reichs Verwendung finden; etwaige Mehrausgaben des Reichs über die Einnahmen, sollten, so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch sogen. Matrikularbeiträge der einzelnen Bundesstaaten gedeckt werden (Art. 70). Demgemäss bestimmt Art. 38, dass der Ertrag der Zölle und der in Art. 35 bezeichneten Verbrauchsabgaben in die Bundeskasse fliesst. Die aus dem alten Staatenbund herüber genommenen Matrikularbeiträge sollten also nur interimistisch gezahlt werden, bis zur Einführung von Reichssteuern. Bei der Gründung des Reiches ist dieses klare und einfache System zwar durch die Sonderrechte der süddeutschen Staaten getrübt worden und ein kompliziertes Abrechnungsverhältnis zwischen dem Reich und den Einzelstaaten erforderlich geworden; im Prinzip blieb aber die Trennung der Reichsfinanzwirtschaft von der Finanzwirtschaft der Einzelstaaten aufrecht erhalten. Dieses System konnte aber nur durchgeführt werden, wenn die Einnahmen und Ausgaben des Reichs im Gleichgewicht blieben und mit der Erhöhung der Ausgaben die Erhöhung der eigenen Einnahmen des Reichs gleichen Schritt hielt, d. h. dem Bedürfnis des Reichs entsprechend neue Reichssteuern eingeführt wurden. Dies war aber nach der schnellen Aufbrauchung der französ. Kriegskostenentschädigung nicht der Fall; die finanziellen Bedürfnisse des Reichs wuchsen in einem die Vermehrung der Einnahmen weit übersteigenden Masse. Um sie zu decken nahm man Anleihen in grossen Beträgen auf, deren Verzinsung das Defizit noch steigerten, und erhöhte die Matrikularbeiträge, d. h. man legte die Deckung des Defizits den Einzelstaaten auf. Bei den fortwährend sich steigernden Ausgaben des Reichs konnte diese Art der Deckung nicht dauernd bestehen; die Bundesregierungen beantragten daher 1879 eine starke Erhöhung der Zölle und der Tabaksteuer. Die Majorität des Reichstags machte die Bewilligung derselben aber davon abhängig, dass in das Gesetz die Frankensteinsche Klausel aufgenommen wurde, d. h. die Bestimmung, dass derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Mill. M. in einem Jahre übersteigt, den einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen ist. Dieselbe Bestimmung ist dann aufgenommen worden in die Reichsstempelsteuergesetze vom 1. Juli 1881 und 27. April 1894 und in das Branntweinsteuergesetz vom 24. Juni 1887. Die unmittelbare Wirkung dieser Bestimmungen bestand darin, dass die Gesamterträge dieser Abgaben zwar in die Reichskasse flossen, dass davon aber nur 130 Millionen zur Bestreitung der Reichsausgaben zur Verfügung blieben, der gesamte Mehrbetrag dagegen unter die Einzelstaaten verteilt und der zur Deckung der Reichsausgaben erforderliche Betrag von ihnen wieder zurückgefordert wurde. Diese Einrichtung stand im Widerspruch mit Art. 38 und mit Art. 70 der RV. Nach dem Art. 38 fliesst der Ertrag der Zölle nnd Abgaben, nach Abzug der den Einzelstaaten zu vergütenden Erhebungs- und Verwaltungskosten in die Reichskasse, also nicht in die Lan-

---

diesen beiden Materien das Präsidium ein Veto gegen Abänderungen der bestehenden Einrichtungen hat.

deskassen. Nach der Frankensteinschen Klausel fliesst er zwar auch in die Reichskasse, aber er fliesst sofort, nach Zurücklassung eines Niederschlags von 130 Mill. M. aus der Reichskasse wieder heraus und in die Landeskassen zurück; er fliesst nicht in die Reichskasse, sondern höchstens durch die Reichskasse. Nach Art. 70 Satz 1 der RV. findet keine Verteilung der Reichseinnahmen, auch nicht soweit sie etwa die Ausgaben übersteigen, an die Einzelstaaten statt. sondern Ueberschüsse sind in den Etat des folgenden Jahres einzusetzen; nach der Frankensteinschen Klausel wurden die Erträge den Einzelstaaten überwiesen und konnten die von ihnen zu entrichtenden Beiträge übersteigen. Nach Art. 70 Satz 2 sollten Matrikularbeiträge nur gezahlt werden, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, also nur eine vorübergehende Aushilfe sein. Die Frankensteinsche Klausel hat diesen Verfassungsgrundsatz in sein Gegenteil verkehrt; es sind Reichssteuern eingeführt worden und zwar weit über das damalige Bedürfnis des Reichs, die Matrikularbeiträge sind aber nicht weggefallen, sondern zu einer fortdauernden Einrichtung, zum wichtigsten Deckungsmittel der Bedürfnisse des Reichs gemacht worden. Die Frankensteinsche Klausel war sonach eine tief eingreifende Abänderung der Reichsverfassung, obgleich sie den Wortlaut derselben stehen liess. Sie war aber nicht nur verfassungswidrig; sie erwies sich auch als verhängnisvoll in ihren Wirkungen. An die Stelle einer Trennung der Finanzwirtschaft des Reichs von der der Einzelstaaten wurden beide in die engste Verbindung gesetzt und die Einzelstaaten je nach dem Resultat der Reichsfinanzwirtschaft bald mit dem Ueberströmen von Ueberweisungen bald mit der Anforderung von Matrikularzuschüssen in Verlegenheit gesetzt [1]). Es war unmöglich, dass die Steuergesetzgebung, Finanzpolitik und Etatsaufstellung der Einzelstaaten den sprungweisen Veränderungen der Matrikularbeiträge und Ueberweisungen folgen konnten. So lange die Ueberweisungen um grosse Summen die Matrikularbeiträge überstiegen, wurden die Einzelstaaten zu allerlei Ausgaben, Dotationen, Landesmeliorationen und Steuerermässigungen veranlasst. Diese Mehrausgaben und Mindereinnahmen waren dauernd, während die Erträgnisse der Ueberweisungssteuern sehr schwankend waren. Als aber die Ausgaben des Reichs für Militär, Marine, Schutzgebiete, Arbeiterversicherung, Pensionen, Anleihezinsen u. s. w. eine Höhe erreichten, welche den Gesamtertrag der Ueberweisungssteuern und anderen Einnahmen erheblich überstieg, mussten die Einzelstaaten Anleihen aufnehmen um die Matrikularbeiträge aufzubringen, während zugleich das Reich sich eine in die Milliarden gehende Schuldenlast auflud. Es war daher eine neue Reform der Reichsfinanzen nötig, welche einerseits dem Reich neue Einnahmen zuführen, andererseits die Folgen der Frankensteinschen Klausel möglichst beseitigen und die Verquickung der Reichs- und Landesfinanzwirtschaft aufheben sollte. Ein in dieser Richtung im Jahre 1893 von den Bundesregierungen gemachter Versuch scheiterte an dem Widerstande des Reichstages; die von 1896—1900 jährlich erlassenen Gesetze, durch welche die Verteilung von Ueberschüssen in willkürlicher und

1) Vgl. über die schweren Nachteile, welche sich hieraus ergaben meine Abhandlung in der Deutschen Juristenzeitung 1902 S. 1 ff.

unregelmässiger Weise vermindert wurde, mit dem Vorbehalt, dass diese Verteilung nachträglich nach dem wirklichen Ergebnis des Reichshaushalts wieder abgeändert werde, erhöhten nur den finanzrechtlichen Wirrwarr.

Eine Abhilfe, wenngleich keine vollständige, brachten endlich die Reichsgesetze vom 14. Mai 1904 und vom 3. Juni 1906. Die Ueberweisungen wurden hinsichtlich der Einnahmen aus den Zöllen und der Tabaksteuer abgeschafft und bei den neubewilligten Steuern und Abgaben nicht eingeführt; sie bestehen daher noch fort bei der Branntweinsteuer und den schon vor 1906 eingeführten Stempelabgaben. Den Widerspruch gegen die RV. beseitigte das RG. vom 14. Mai 1904 dadurch, dass Art. 70 eine andere Fassung erhielt; indem die Worte „so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind" gestrichen und die „Ueberweisungen" ausdrücklich erwähnt worden sind. Der Widerspruch mit Art. 38 Abs. 1 besteht allerdings in Ansehung der Branntweinsteuer noch fort. Es wurde ferner das Verhältnis der Matrikularbeiträge zu den Ueberweisungen geregelt; dasselbe hat aber den grössten Teil seiner Bedeutung infolge der Einschränkung der Ueberweisungen ohnehin eingebüsst. Von Wichtigkeit ist namentlich die Anordnung in dem Ges. vom 3. Juni 1906 § 3, dass die Matrikularbeiträge, soweit sie in einem Rechnungsjahr den Sollbetrag der Ueberweisungen um mehr als 40 Pfennige auf den Kopf der Bevölkerung übersteigen, gestundet werden, bis nach den Rechnungen über die effektiven Einnahmen und Ausgaben feststeht, wie hoch der Fehlbetrag sich in Wirklichkeit beläuft. Diese Gesetzgebung bedeutet trotz der formellen Aenderung des Art. 70 eine Rückkehr zu den Grundsätzen der RV., d. h. zur Trennung der Reichsfinanzen von denen der Einzelstaaten, von welcher das System der Ueberweisungen sich so weit entfernt hatte. Es ist wohl auch nicht zu befürchten, dass wenn die wachsenden Bedürfnisse des Reichs die Eröffnung neuer Einnahmequellen erfordern sollten, ein Rückfall in das Ueberweisungssystem stattfinden werde.

Die im Jahre 1906 neu eingeführten Steuern geben aber noch zu einer anderen Betrachtung Anlass. Art. 70 der RV. alter Fassung spricht von Reichssteuern, in der neuen Fassung von „gemeinsamen" Steuern, ohne die Art dieser Steuern nach irgend einer Richtung näher zu bestimmen; das Reich ist also verfassungsmässig berechtigt, jede ihm geeignete Steuer, direkte und indirekte und ohne Beschränkung auf gewisse Steuerobjekte, einzuführen. Da aber auch die Bundesstaaten zur Deckung ihrer Bedürfnisse auf Steuern angewiesen sind, so muss eine gewisse Verteilung der Abgaben zwischen dem Reich und den Staaten stattfinden. Bis zum Jahre 1906 wurde auch eine feste Grenze beobachtet; das Reich beschränkte sich auf die Zölle, Verbrauchsabgaben und Stempelsteuern, die letzteren allerdings in weiter Ausdehnung; alle anderen Steuern blieben den Einzelstaaten vorbehalten. Fürst Bismarck hat bei vielen Gelegenheiten, namentlich bei der Zoll- und Steuergesetzgebung von 1879 auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass das Reich zur Deckung seiner Finanzbedürfnisse das System der i n d i r e k t e n Steuern ausbauen und den Bundesstaaten, welchen diese Steuerquellen in der Hauptsache verschlossen sind, die direkten Steuern unangetastet überlassen müsse[1]). Durch

1) Vgl. seine grosse Rede im Reichstag vom 2. Mai 1879. Stenogr. Bericht S. 928 ff.

das Gesetz vom 3. Juni 1906 ist aber ein Einbruch in dieses vorbehaltene Gebiet erfolgt durch die Reichserbschafts- und Schenkungssteuer und durch die Tantièmesteuer, welche in Wahrheit keine Stempelsteuer, sondern eine partielle Einkommensteuer ist. Auch wird von gewissen Seiten das Verlangen nach einer Reichs-Einkommensteuer erhoben und es ist nicht unwahrscheinlich, dass in Anbetracht der fortwährend schnell wachsenden Ausgaben und der enormen, bereits vier Milliarden betragenden Schuldenlast des Reichs, zur Einführung einer solchen Steuer geschritten werden wird. Denn es ist sehr begreiflich, dass die massgebenden Fraktionen des Reichstags die grossen Wählermassen nicht durch Erhöhung der indirekten Abgaben verstimmen wollen. Diese Frage der Besteuerung ist aber keineswegs nur eine finanzielle: sie betrifft vielmehr die Entwicklung der Reichsverfassung selbst und kann für diese von entscheidender Bedeutung werden. Denn für die Gliedstaaten macht es keinen Unterschied, ob sie durch Belastung mit Matrikularbeiträgen oder durch Entziehung der Steuerquellen finanziell ruiniert und an der Erfüllung ihrer Aufgaben gehindert werden. Für die direkten Steuern gibt es eine Grenze, die durch die Steuerkraft gezogen und bald erreicht ist : je mehr das Reich davon für sich beansprucht, desto weniger bleibt für die Einzelstaaten übrig. Für die kleineren Staaten, welche nicht im Besitz von Eisenbahnen und eines grossen werbenden Finanzvermögens sind, ist es eine Existenzfrage, dass ihnen die direkten Steuern zur Deckung der Kosten ihrer Verwaltung und der ihrer Sorge anvertrauten Kulturbedürfnisse reserviert bleiben. Sie würden sonst sich genötigt sehen, Accessionsverträge nach dem Muster des Waldeckschen zu schliessen und der auf dem Gebiet des Militärwesens durch die Militärkonventionen hergestellte Zustand könnte schliesslich verallgemeinert werden und das Bundesverhältnis sich zu einer Oligarchie der grösseren Staaten entwickeln, wozu ja schon jetzt gewisse Ansätze wahrnehmbar sind. Namentlich zeigt die Gestaltung des Eisenbahnwesens eine, wenngleich nicht vollkommene, Analogie mit derjenigen des Militärwesens, jedoch mit dem grossen Unterschied, dass die Kleinstaaten die Ausgaben des Militärwesens mittragen, an den Erträgnissen der Eisenbahnen aber, soweit diese im Besitz Preussens sind, keinen Anteil haben. Die Erhaltung der Kleinstaaten ist aber ein wesentliches Element der Bundesverfassung; sie bilden gewissermassen den Kitt, welcher die grossen Staaten zusammenhält; ohne denselben könnten partikularistische, ja unter Umständen vielleicht sogar sezessionistische Tendenzen sich geltend machen, da in den grösseren Staaten das Gefühl der Selbstgenügsamkeit sich entwickeln könnte.

Aber abgesehen von diesen Möglichkeiten bedeutet die Verwendung direkter Steuern zur Deckung der Finanzbedürfnisse des Reichs jedenfalls eine sehr intensive Verstärkung der Reichsgewalt im Verhältnis zu den Einzelstaaten, eine Aufsaugung des Lebenssaftes der letzteren und einen wichtigen Schritt in der Richtung zum Unitarismus, auch wenn den Einzelstaaten die Erhebung dieser Steuern gelassen oder auferlegt wird. Die Reichserbschaftssteuer kann der Beginn einer inneren Umgestaltung der Reichsverfassung werden, wenn der mit ihr betretene Weg der Finanzgesetzgebung weiter verfolgt wird.

Die Entwicklung der Staatsrechts-Wissenschaft seit 1866.

Von

Professor **Zorn**-Bonn.

I. Die Zusammenhänge des heutigen Reichsstaatsrechtes mit dem alten Recht und mit Preussen.

Die letzte Periode des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, so arm sie an wirklicher Staatskraft war, war doch nicht arm an wissenschaftlicher Arbeit auf dem Gebiete des Staatsrechtes. Es ist eines der wissenschaftlichen Verdienste Gierkes in seinem grossen Werke über das Genossenschaftsrecht sowie besonders in der Monographie über Johannes Althusius, der heutigen Jurisprudenz den fast völlig verschütteten Zugang zu den wissenschaftlichen Schätzen des älteren deutschen Reichsstaatsrechtes wieder erschlossen zu haben und eine an Zahl und Gehalt nicht unbedeutende Reihe von kleineren Arbeiten hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte an die grossen Arbeiten und Anregungen Gierkes angeschlossen. Für die Zeit von Hugo Grotius bis zum Ende des 18. Jahrhunderts hat Ernst Landsberg in der Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft (1898) eine vorzügliche Darstellung der deutschen juristischen Literatur gegeben, durch welche der ungeheure Reichtum derselben vor Augen geführt wird. Die hochmütige Verachtung, mit der man bis ins letzte Viertel des 19. Jahrhunderts herabsah auf die Arbeiten und die Arbeiter des alten Naturrechtes, hat nunmehr einer einsichtsvollen und gerechten Beurteilung weichen müssen. Aber auch heute noch fehlt viel, dass die wertvollen Ergebnisse der alten Staatsrechtswissenschaft für unsere heutige wissenschaftliche Erkenntnis in vollem Umfange nutzbar gemacht, dass der sichere wissenschaftliche Zusammenhang zwischen dem alten und dem neuen Reichsstaatsrecht hergestellt wäre. So dankbar wir einzelne Arbeiten, die jene Brücke zu schlagen bemüht waren, anzuerkennen haben: im ganzen ist hier noch viele und schöne Arbeit zu tun.

Dass dem so ist, darf uns auch nicht allzusehr verwundern. Das grosse Entscheidungsjahr der neueren deutschen Geschichte, das Jahr 1866, hat dem deutschen Volke — oder wenigstens dessen grösstem Teile — eine staatsrechtliche Neugestaltung gegeben, an deren völliger geistiger Erkenntnis und Durchdringung wir uns heute noch abmühen und noch für lange hinaus abmühen werden. Und dass diese Mühe die geistigen Kräfte, die auf diesem Gebiete

arbeiten, in erster Reihe in Anspruch nimmt, ist begreiflich, ja selbstverständlich; da muss die Erforschung der entfernteren Zusammenhänge zunächst zurücktreten vor der grossen Aufgabe des Tages. Diese Aufgabe aber ist in der Tat eine ungeheuer grosse und zwar wesentlich aus zwei Gründen: einmal ist die Umgestaltung des staatsrechtlichen Zustandes der deutschen Lande und des deutschen Volkes so gewaltig, dass nur wenige Zeitpunkte der ganzen deutschen Geschichte, vielleicht überhaupt nur die Teilung des grössten Germanenreiches, des Reiches Karls des Grossen, als der durch das Jahr 1866 erfolgten staatlichen Umbildung Deutschlands gleichwertig in Betracht kommen können; sodann aber ist diese Umbildung in staatsrechlichen Formen erfolgt, die zum grossen Teile völlig neu sind und weder in den staatsrechtlichen Formen unserer eigenen Vergangenheit noch im Staatsrecht anderer Völker und Staaten parallele Gestaltungen aufweisen, deren Vergleichung der wissenschaftlichen Erkenntnis unserer heutigen Staatszustände die genügenden Stütz- und Anhaltspunkte hätte bieten können. Zu diesen beiden inneren Gründen kam dann noch als äusserer Grund für die Schwierigkeit der neuen wissenschaftlichen Arbeit hinzu, dass gerade in dem Staate, der der Grund- und Eckstein der neuen deutschen Staatsverhältnisse war und ist, in Preussen, für die wissenschaftliche Erkenntnis des Staates und der Staatseinrichtungen aussergewöhnlich wenig geschehen war. Die Geschichtsforschung zwar hatte in ihren Grenzen und nach ihren Gesichtspunkten sich mit der Entstehung und Entwickelung des brandenburgisch-preussischen Staates vielfach und in ausgezeichneter Weise beschäftigt; für die Rechtswissenschaft dagegen waren diese Dinge bis tief in das 19. Jahrhundert ein fast völlig unangebautes Land; weder haben wir, abgesehen von Spezialarbeiten über Einzelpunkte — besonders die trefflichen Arbeiten von Schmoller — eine irgend brauchbare Gesamtbearbeitung des älteren brandenburgisch-preussischen Staatsrechtes, noch wurde diesen Dingen auf den Universitäten ernste Beachtung geschenkt, noch wurden die wichtigen und grundlegenden Akten und Urkunden des brandenburgisch-preussischen Staats- und Verwaltungsrechtes dem Dunkel der Archive entzogen und der wissenschaftlichen Forschung zugänglich gemacht; erst im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden allmählich und sehr zögernd die Archive geöffnet. An allen diesen schweren Unterlassungssünden kranken wir heute noch in Preussen und ihre Folgen werden noch für lange Zeit hinaus nicht überwunden werden können. Jedenfalls hat der Mangel einer irgendwie genügenden wissenschaftlichen Grundlage des preussischen Staatsrechtes den wissenschaftlichen Aufbau des neuen Reichsstaatsrechtes in hohem Grade erschwert. Und ebenso wie es eine noch zu lösende Aufgabe ist, den sicheren wissenschaftlichen Zusammenhang zwischen dem alten und neuen Reichsstaatsrecht herzustellen, ist es eine noch der Lösung harrende Aufgabe, den richtigen Zusammenhang zu gewinnen zwischen dem heutigen Reichsstaatsrecht und dem preussischen Staatsrecht. Wiederholte parlamentarische Erörterungen dieser Frage haben bewiesen, wie gering die Kenntnis der preussischen Staatsentwickelung im nichtpreussischen Deutschland ist und diese Unkenntnis verursacht oft genug schiefe und ungerechte Urteile über preussische Dinge. Das Staatsrecht Preussens

ist aber zum grossen Teile direkter Bestandteil des Reichsstaatsrechtes; so vor allem bezüglich der Nachfolge im Kaisertum, bezüglich der Kontrolle der Finanzwirtschaft des Staates u. a. m.; für einen anderen Teil besteht zwar keine notwendige, verfassungsmässige, wohl aber eine aus den Verhältnissen sich ergebende tatsächliche Verbindung von preussischem und Reichsstaatsrecht, die von Jahr zu Jahr enger und bedeutsamer geworden ist, so besonders die Verbindung von Reichskanzler und preussischem Ministerpräsident; und für einen dritten Teil besteht zwar gar keine äussere Verbindung, aber die Lebenskräfte, die die Reichseinrichtungen beherrschen, sind in erster Reihe Kräfte der preussischen Staatsentwickelung. Dieses vielfache Ineinandergreifen und Ineinanderwirken von Kräften Preussens und des Reiches wird von manchen Seiten beklagt und bekämpft; wir anderen halten es wie für die Voraussetzung der staatlichen Umgestaltung durch das Jahr 1866, so für den grossen Segen der heutigen staatsrechtlichen Zustände Deutschlands und für die Hauptgarantie ihrer Zukunft. In dieser Verbindung liegt heute Deutschlands Weltmacht. Aber wie man auch dazu stehen möge: die enge Verbindung selbst ist zweifellose Tatsache und gibt dem Reichsstaatsrecht einen so starken preussischen Einschlag, dass ohne tieferes Eindringen in das preussische Staatsrecht eine wissenschaftliche Erkenntnis des Reichsstaatsrechtes als unmöglich bezeichnet werden muss. —

II. Der Zustand des deutschen Staatsrechtes vor 1866.

Als im Jahre 1866 durch die grossen welthistorischen Ereignisse in Böhmen und am Main die Würfel über Deutschlands Zukunft gefallen waren, war der Zustand der Staatsrechtswissenschaft in Deutschland ein kümmerlicher. Einige Bearbeitungen des Staatsrechtes der Einzelstaaten durften wissenschaftliche Bedeutung beanspruchen, so unzweifelhaft die Arbeiten Pözls über bayrisches Staats- und Verwaltungsrecht, auch die Robert Mohls für Württemberg. Für Preussen hatte Hermann Schulze eine schöne, insbesondere rechtshistorisch anerkennenswerte Darstellung des Staatsrechtes gegeben und Rönne trug in dickleibigen Bänden mit einer fast rührenden Sorgfalt alle parlamentarischen Materialien des preussischen Staatslebens seit 1850 in krausem Durcheinander und in vollendeter Systemlosigkeit, doch mit grosser Vollständigkeit zusammen. Aber von einer Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes konnte man doch kaum sprechen; die Arbeit der genannten Werke war staatsrechtliche Kleinarbeit ohne höhere leitende Gesichtspunkte, jene Werke waren mehr Handbücher der Partikulargesetzgebung als Systeme des Staatsrechtes; nur bei Schulze war die rechtshistorische Vertiefung charakteristisch.

Nicht minder kümmerlich war der Stand der Staatsrechtswissenschaft, sofern es sich um den höheren allgemeindeutschen und weiterhin um die allgemein staatlichen Gesichtspunkte überhaupt handelte.

Die staatlichen Verhältnisse Gesamtdeutschlands boten seit dem Untergang des alten Reiches wenig Reiz für wissenschaftliche Forschung. Zwar entbehrte der Rheinbund sowohl hinsichtlich der staatsrechtlichen Grund-

lagen als der Organisation im einzelnen nicht des juristischen Interesses und die Staatsrechtsliteratur des Rheinbundes ist keineswegs ganz geringwertig: aber die andauernden Kriegszustände, das Gefühl der Unsicherheit der staatlichen Verhältnisse und vor allem der krasse Widerspruch zwischen der staatsrechtlichen Theorie, die auf der „plénitude de la souveraineté" der Einzelstaaten beruhte, und der staatsrechtlichen Wirklichkeit, die willenloser Sklavendienst für Napoleon war, liessen es zu einer Wissenschaft des Staatsrechtes, die diesen hohen Ehrennamen verdiente, in der Rheinbundszeit nicht kommen. Aber auch das traurige Gebilde des Wiener Kongresses, der Deutsche Bund, konnte nicht die Grundlage für eine gesunde Fortentwickelung der deutschen Staatsrechtswissenschaft bieten. Das Werk, das aus dem internationalen Intriguenspiel des Wiener Kongresses hervorgegangen war und das weder der Widerspruch der preussischen Staatsmänner Hardenberg und Humboldt noch das zuletzt fast unverständliche Verhalten Steins hatte verhindern können, war von Anfang an, wie sich 1848 ein bayrischer Staatsmann ausdrückte, den Fremden ein Spott, den Deutschen ein Aerger. Mit dem Inslebentreten des Deutschen Bundes beginnt auch alsbald der heisse politische Kampf gegen den Deutschen Bund als eine Vergewaltigung des deutschen Volkes, ein Kampf, der ununterbrochen fortdauerte bis zu seiner endgültigen Entscheidung auf dem Schlachtfelde von Königgrätz. Die Begleiterscheinung dieses Kampfes und seines Gegenspieles, des vom Frankfurter Bundestage und den deutschen Einzelregierungen unter Metternichscher Diktatur mit den brutalsten Mitteln geführten Unterdrückungskampfes gegen deutsche Einheit und deutsche Freiheit war eine nach Zahl und Inhalt sehr bedeutende politische Literatur, gerichtet auf Verbesserung der deutschen Staatszustände, auf „Reformen", die, wie man immer klarer erkannte, im letzten Ende eben zu einer Vernichtung des sogenannten Deutschen Bundes führen mussten. In den verschiedensten Formen trat diese politische Streitliteratur hervor: in rein politischen, in historischen, in poetischen Schriften fand die Sehnsucht des deutschen Volkes nach seiner staatlichen Vollendung einen oft ergreifenden Ausdruck; die Schriften des Württembergers Pfizer sind ein unvergängliches Denkmal jener schweren Zeit des Kampfes und andere Schriften historischer und poetischer Art, wie z. B. die ergreifende Schilderung Metternichscher Brutalität in preussischer Form, wie sie Fritz Reuter in „Ut mine Festungstid" gab, verstärkten den Ingrimm gegen die herrschenden Zustände zu heissem Hass.

Ganz ohne Einfluss auf die Wissenschaft des Staatsrechtes blieb diese reiche politische Literatur des Gegensatzes gegen die herrschenden Gewalten der Finsternis in Deutschland gewiss nicht; immerhin war dieser Einfluss ein mehr negativer als positiver. Und als dann in der Bewegung von 1848 jenes grossartige Verfassungswerk der Frankfurter Paulskirche zustande kam, das weiterhin von dem unter ganz anderen Machtfaktoren stehenden Erfurter Parlament einfach übernommen wurde, da zog doch auch aus diesen grossen tatsächlichen Vorgängen die Wissenschaft des Staatsrechtes einen merkwürdig geringen Gewinn.

Wir sehen heute alle diese Vorgänge wissenschaftlich einzig und allein unter dem Gesichtspunkt des Jahres 1866. Und unter diesem Gesichtspunkte erscheinen uns alle revolutionären Ausartungen der Jahre 1848 und 1849 wenn nicht völlig gerechtfertigt durch das traurige Verhalten der Regierungen, so doch jedenfalls gering gegenüber dem Grossen, was in der Schaffung der ersten wirklichen deutschen Reichsverfassung lag. Und es bleibt sicher eines der markantesten Momente der staatsrechtlichen Entwickelung Deutschlands, dass das preussische Unionsparlament von Erfurt die Reichsverfassung des deutschen Volksparlamentes von Frankfurt übernehmen konnte und einfach übernahm. Es ist sehr dankenswert, dass Binding im 2. Hefte seiner „Deutschen Staatsgrundgesetze“ uns jetzt einen handlichen und genauen Text dieser Verfassungen gegeben hat.

Man hat nicht mit Unrecht das Parlament der Frankfurter Paulskirche ein Parlament der Professoren und Doktrinäre genannt. Dass auch die von diesem Parlament ausgearbeitete Verfassung in einigen ihrer Teile einen unpraktisch doktrinären Charakter trägt, ist nicht zu leugnen; im ganzen aber ist die Frankfurter Verfassung auch vom praktischen Gesichtspunkte ein grossartiges Werk, das in der Hauptsache durchführbar gewesen wäre. Trotzdem aber beim Zustandekommen dieses Werkes Professoren den Hauptanteil hatten, ist doch die Wissenschaft des Staatsrechtes durch das grosse Frankfurter Werk nur wenig befruchtet worden; erst in neuester Zeit ist für einige Partien der Frankfurter Verfassung der Versuch einer wissenschaftlichen Ausschöpfung im Zusammenhang mit unserem heutigen Reichsstaatsrecht gemacht worden und es ist auch nach dieser Richtung noch mancherlei interessante und wertvolle Arbeit zu tun.

Auf die gesamtdeutschen Verhältnisse beziehen sich aus der Zeit von 1815—1866 nur die wenigen staatsrechtlichen Werke über deutsches Bundesrecht, besonders die Arbeiten von Klüber, Zöpfl und H. A. Zachariä, die zwar des wissenschaftlichen Wertes nicht ermangeln, die aber nicht geeignet waren, der Theorie des Staatsrechtes die erforderliche neue grosse Grundlage zu geben.

Auch die Wissenschaft des allgemeinen Staatsrechtes erfuhr in dieser Periode keine erhebliche Förderung. Trotz aller Einseitigkeit bleibt das bedeutendste, auch heute noch vielfach anregende Werk dieser Art die grosse Rechtsphilosophie von Stahl; daneben kommen in Betracht verschiedene Arbeiten von Karl Salomon Zachariä, Maurenbrecher und Robert Mohl.

In der Zeit von 1848—1866 nimmt die literarische Arbeit auf dem Gebiete des Staatsrechtes, insoweit sie nicht reines Partikular-Staatsrecht behandelt, in immer steigendem Masse politischen Charakter an; die Grenzen zwischen Staatsrecht und Politik werden immer mehr verwischt; die subjektiven politischen Anschauungen des einzelnen Schriftstellers werden ohne Bedenken als juristische Sätze vorgetragen und häufig mit um so schärferer Polemik gegen andere Meinungen vertreten, je zweifelhafter ihre eigene Richtigkeit ist. Der Mangel eines wirklichen deutschen Staatsrechtes hatte in dieser Beziehung

ganz ähnliche Wirkungen, wie sie dermalen noch auf dem Gebiete des Völkerrechtes hervortreten, wo gleichfalls der Mangel fester Rechtssätze vielfach dazu führte und führt, dass subjektive Ansichten und Wünsche unbedenklich als wirkliche Rechtssätze vorgetragen werden. Der typische Vertreter dieser rein subjektiven Methode auf dem Gebiete des Staats- und Völkerrechtes ist Bluntschli.

Dass bei diesem kümmerlichen Zustande der Staatsrechtswissenschaft die Disziplin des Staatsrechtes bei den praktischen Juristen und für das Studium auf den Universitäten sich keines hohen Ansehens erfreute, ist kaum verwunderlich. Und um so mehr musste diese Geringschätzung hervortreten, je ausgezeichneter auf anderen Gebieten der Jurisprudenz, insbesondere im Zivilrecht, sowohl nach der romanistischen wie nach der germanistischen Seite, die wissenschaftlichen Leistungen des 19. Jahrhunderts unter den starken Anregungen der historischen Schule waren. Bis in die 60er Jahre des 19. Jahrhunderts konnte man von einem wirklichen Studium des Staatsrechtes auf deutschen Universitäten kaum reden und unter den Nachwirkungen der damaligen Zustände leiden wir heute noch schwer.

III. Gerbers „Grundzüge“ und Mejers „Einleitung“. Gneist.

Um die Zeit der Wende des deutschen Staatsrechtes treten dann zwei bedeutende Werke über deutsches Staatsrecht hervor, denen eine hohe und nachwirkende wissenschaftliche Bedeutung zukommt, die Grundzüge von Gerber und die Einleitung von Mejer. Die erste Auflage gehört bei beiden Werken noch der Zeit vor 1866 an (Gerbers Grundzüge 1. Aufl. 1865, 2. Aufl. 1869, Mejers Einleitung 1. Aufl. 1861, 2. Aufl. 1884); sie bilden die Brücke aus der alten in die neue Zeit und während fast die ganze übrige Literatur des deutschen Staatsrechts aus der Zeit vor 1866 heute fast völlig gegenstandslos geworden ist, bilden diese beiden Werke auch heute noch hervorragende Bestandteile unserer Wissenschaft. Gerber hat zwei Werke geschrieben, die heute noch volle wissenschaftliche Geltung besitzen: sein Lehrbuch des deutschen Privatrechtes und die Grundzüge des deutschen Staatsrechtes. Gerbers literarische Tätigkeit auf staatsrechtlichem Gebiete fand ihre Ergänzung durch die glänzende Beredtsamkeit des akademischen Lehrers in Leipzig und als Vollendung der Arbeit Gerbers für den Staat mag dann seine Tätigkeit als sächsischer Kultusminister erscheinen.

In seinen Grundzügen behandelt Gerber die Grundbegriffe des Staatsrechtes in meisterhafter Weise (Einleitung: Staat und Staatsrecht. I. Staatsgewalt. II. Organe des Staates. 1. Der Monarch. 2. Die Landstände. III. Formen der Willensäusserung des Staates. IV. Rechtsschutz im Gebiete des Staatsrechts). Gerber gibt keine Einzelausführungen; das musste der späteren Ausgestaltung der Staatsrechtswissenschaft vorbehalten bleiben; aber auf seinen grundlegenden Ausführungen bauen alle späteren Arbeiter dieses Gebietes. Waren die staatsrechtlichen Arbeiten jener Periode vielfach zu politischer Kannegiesserei herabgesunken, die den an scharfe Begriffe

gewöhnten Privatrechts-Juristen geradezu mit Widerwillen zu erfüllen geeignet war, so wurde bei Gerber dieses subjektive Moment völlig ausgeschieden; in vornehm sachlicher Darstellung sucht der Verfasser die Grundgedanken des gesamten Staatsrechtes in „einer schärferen und korrekteren Präzisierung der dogmatischen Grundbegriffe“ (Vorrede z. 1. Aufl.) zu gewinnen und legt sie in glänzender Darstellung fest. Wir sind heute im einzelnen sehr viel weiter vorangeschritten, die Grundgedanken aber hat Gerber festgestellt und daran ist wenig mehr geändert worden. Die Kardinalsätze: dass der Kernpunkt des Staatsbegriffes das Herrschaftsmoment sei; dass der Staat als Persönlichkeit erfasst werden müsse; dass das Verhältnis der Staatsangehörigkeit in erster Reihe ein Komplex von Pflichten und dass es armselige und lächerliche Sentimentalität sei, vor dem Worte Untertan ein „Grauen zu haben“; dass die Gebietshoheit nicht aus dem privatrechtlichen Eigentumsgedanken heraus verstanden werden könne — diese und viele andere Sätze, die heute fast als selbstverständliche Gemeinplätze angesehen werden müssen, hat Gerber, wenn auch nicht zuerst ausgesprochen, so doch zuerst mit Ernst zur festen Grundlage der juristischen Konstruktion auf dem Gebiete des Staatsrechts gemacht. So dürfen wir Gerber als den Vater der heutigen Staatsrechtswissenschaft bezeichnen und verehren; und keiner hat dies wärmer und dankbarer ausgesprochen, als derjenige, der weiterhin die Wissenschaft des heutigen Reichsstaatsrechtes auf Gerberscher Grundlage schuf, Laband. Es gehörte sicherlich zu den grossen Lebensfreuden Gerbers, dass er am Abend seiner Lebensarbeit noch den Grundzügen einen Anhang über den neuen deutschen Gesamtstaat, den Norddeutschen Bund, geben (2. Aufl. Beilage IV) und an diesem Staatsgebilde, in dem endlich die Sehnsucht des deutschen Volkes erfüllt war, die Wahrheit seiner staatsrechtlichen Theorie erproben und dass er weiterhin noch die Anfänge einer Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes erleben durfte, die, glänzend nach Form und Inhalt, den älteren juristischen Schwestern zwar noch nicht an Reife und Resultaten, wohl aber an starker geistiger Arbeit und an wissenschaftlicher Methode ebenbürtig ist.

So hat Gerber einen gewaltigen und auch heute noch in voller Stärke fortwirkenden Einfluss auf die Disziplin des deutschen Staatsrechtes ausgeübt und ich täusche mich wohl nicht, wenn ich annehme, dass es heute keinen Lehrer des Staatsrechtes auf deutschen Hochschulen gibt, der nicht in erster Linie seinen Schülern das Studium der Gerberschen Grundzüge warm empfiehlt.

Weit nicht so bedeutend war der Einfluss der Mejerschen Einleitung. Der Schwerpunkt der Mejerschen Lebensarbeit lag auf dem Gebiete des Kirchenrechtes, speziell der Geschichte des Kirchenrechtes; für das kirchenstaatsrechtliche Verständnis der Reformation und ihrer Wirkungen auf die Staaten hat uns Mejer das Bedeutendste an wissenschaftlicher Arbeit gegeben, was wir haben. Leider sind diese Arbeiten weit weniger beachtet worden, als sie dies verdienen und die dermalige geringe Bedeutung des Kirchenrechtes im Gesamtgebiete der Jurisprudenz wäre wohl nicht eingetreten, wenn das Kirchenrecht als Zweig der Rechtswissenschaft sich auf der Höhe der

schweren Gedankenarbeit Otto Mejers gehalten hätte, anstatt lange Zeit in oft recht seichter historischer Umrahmung sich zum unselbständigen Gehilfen des Götzen Tagespolitik zu erniedrigen. Möge die Hoffnung sich erfüllen, zu der neuere hervorragende Arbeiten auf dem Gebiete des Kirchenrechtes uns berechtigen, dass diese Disziplin wieder, befreit von depravierendem politischem Beiwerk, auf die reinen Höhen streng wissenschaftlicher Betrachtung erhoben werde, in denen sie früher lebte. Es wäre unter allen Umständen zu bedauern, wenn bei uns in Deutschland die altehrwürdige reiche Disziplin des Kirchenrechtes allmählich in das gleiche Nichts wie in den romanischen Staaten herabsinken würde; die staatlichen Unterrichtsverwaltungen werden sich ein hohes Verdienst um die Rechtswissenschaft erwerben, wenn sie diesen Punkt scharf im Auge behalten und in ihren praktischen Massnahmen berücksichtigen.

Die Mejersche Einleitung in das deutsche Staatsrecht ist wesentlich anders aufgebaut als die Gerberschen Grundzüge. Während in diesen die historische Grundlegung völlig fehlt, gibt Mejer zuerst in knappster Kürze einen rechtshistorischen Abriss der Geschichte und der Einrichtungen des alten deutschen Reiches, skizziert dessen Entwickelungsgang bis zum Ende, schildert insbesondre die Vernichtung des staatsrechtlichen Kernpunktes des alten Reiches durch den Westfälischen Frieden und schliesst diesen rechtshistorischen Teil mit einer, den kümmerlichen Stoff trefflich charakterisierenden Skizze des alten Bundesrechtes („Sechzig Jahre Staatenbund"), das von 1815—1866 die deutschen Staaten zu einer trügerischen Einheit zusammenfasste. In der zweiten Auflage folgt dann als dritter Abschnitt: „Das heutige Deutsche Reich".

Im akademischen Lehren und Lernen wird diese rechtshistorische Grundlegung des deutschen Staatsrechtes nicht fehlen dürfen; wir überlassen sie heute in der Hauptsache der Disziplin der deutschen Rechtsgeschichte; es mag hier unerörtert bleiben, ob dies richtig ist oder ob nicht vielmehr in den akademischen Vorlesungen sich weiterhin eine Trennung der heute einheitlichen, aber innerlich doch aus recht verschiedenen Bestandteilen bestehenden Disziplin der „deutschen Staats- und Rechtsgeschichte" als notwendig erweisen wird. Die Zeiten grosser staatlicher Neugestaltungen und der durch diese gebotenen grossen neuen Gesetzgebungswerke sind erfahrungsgemäss nicht Zeiten historischen Erkennens und historischer Vertiefung. Das erfahren auch wir in unserem neuen Reiche; die geistige Kraft und Energie wird in erster Linie in Anpruch genommen durch das konstruktive Gestalten des neuen grossen positiven Rechtsstoffes der Gesetzgebungswerke. Es ist kein Zufall, dass die Zeit der an Umfang und Inhalt so grossartigen wissenschaftlichen Arbeit in allen Zweigen der Rechtsgeschichte unter den Anregungen und dem Einfluss der historischen Schule der Rechtswissenschaft zusammenfiel mit der Zeit unseres staatlichen Elendes im alten deutschen Bunde, der Zeit, die überhaupt den tiefsten Tiefstand unserer staatlichen Entwickelung darstellt.

Es erscheint mir nicht zweifelhaft, dass der methodische Betrieb der deutschen Rechtsgeschichte späterhin in ruhigeren Zeiten eine Revision wird erfahren müssen. Ob diese Revision zu einer Trennung der Staats- und der

Rechtsgeschichte führen wird, mag dahingestellt bleiben; jedenfalls wird das einseitige Uebergewicht der fränkischen Reichs- und Rechtsgeschichte eine Einschränkung zugunsten anderer Teile des reichen Stoffes erfahren müssen.

Vor allem aber wird ein Punkt in der deutschen Rechtsgeschichte Berücksichtigung finden müssen, der bis heute fast völlig unberücksichtigt geblieben ist. Otto Mejer in seiner Einleitung hat ihn erkannt und betont, aber die richtige zentrale Stellung im System hat er auch bei Mejer durchaus nicht.

An den preussischen Universitäten ist seit einiger Zeit eine besondere — kleine — Vorlesung vorgeschrieben, deren Gegenstand die preussische Rechtsgeschichte ist. Auch in anderen deutschen Staaten ist man in ähnlicher Weise vorgegangen. Was Preussen angeht, so ergeben sich gegen den an sich richtigen Gedanken Bedenken prinzipieller Natur. Eine partikulare preussische Rechtsgeschichte für die Rechtsdisziplinen ausserhalb des Staatsrechtes mag in einer kurzen 1—2stündigen Vorlesung am Platze sein. Die Behandlung der preussischen Staatsgeschichte aber muss allmählich aus dem partikularistischen Rahmen herausgehoben und als Kapitel der deutschen Rechtsgeschichte behandelt werden; der heutige deutsche Staat ist das Ergebnis der preussischen Staatsentwickelung und eine Fülle der Einrichtungen des heutigen deutschen Reiches ist das Ergebnis der Entwickelung oder der Umgestaltung preussischer Staatseinrichtungen; demgemäss ist die hier einschlägige preussische Rechtsgeschichte deutsche Rechtsgeschichte und muss als solche behandelt werden; es sei nur an die allgemeine Wehrpflicht und die heutigen deutschen Heereseinrichtungen, an die Finanzkontrolle im Staat und vor allem an das deutsche Kaisertum erinnert. Seit der Zeit des Grossen Kurfürsten ist die preussische Staatsgeschichte in der Hauptsache Vorgeschichte des heutigen deutschen Reiches und dies muss auch in der methodischen Behandlung der deutschen Rechtsgeschichte in der Wissenschaft und auf den Universitäten zur Geltung kommen, widrigenfalls sich die Wissenschaft dem oft gehörten Vorwurfe aussetzen würde, abgestorbene Dinge, die jedes Zusammenhanges mit unserem heutigen Leben entbehren, zwar in breitester Ausführlichkeit darzustellen, die Verbindungsfäden der Vergangenheit mit der Welt von heute aber gering zu achten oder gar nicht zu erkennen. Die Hauptaufgabe der Rechtsgeschichte aber, insbesondre für ihren Betrieb auf den Universitäten, muss doch die Erkenntnis des allmählichen historischen Werdens des heutigen Staats- und Rechtszustandes sein.

Den Anfang der Mejerschen Einleitung bilden die grundlegenden begrifflichen Untersuchungen über Staat, Staatsgewalt, Staatsgebiet etc. Mejer trifft hier im wesentlichen mit den Gerberschen Bestimmungen der Begriffe zusammen. Interessant ist die Feststellung, dass Mejer in der ersten vor 1866 erschienenen Auflage in einer Anzahl dieser begrifflichen Untersuchungen wesentlich präziser und schärfer war, als in der zweiten, viel später (1884)

erschienenen Auflage; die Lockerung der Grundbegriffe, die in der neueren Literatur der unausgetragene Streit um den Bundesstaatsbegriff zur Folge hatte, hat leider auch auf Mejer eingewirkt und ihm die Sicherheit genommen, mit der er ursprünglich die grundlegenden Begriffe präzisiert hatte.

Ausser Gerber und Mejer muss aus der Zeit vor der Reichsgründung noch Gneist hervorgehoben werden. Auch Gneists Arbeit gehörte nicht ausschliesslich dem Staatsrecht an; in seiner akademischen Lehrtätigkeit scheint Gneist aussergewöhnlich vielseitig gewesen zu sein. Was aber seine Bedeutung in der deutschen Rechtswissenschaft bestimmt hat, sind seine Arbeiten über das öffentliche, insbesondere das Verwaltungsrecht Englands. Dass Gneist das englische Staatsleben, ähnlich wie seiner Zeit Montesquieu, mit dem Auge des begeisterten Idealisten vielfach in unzutreffender Weise gesehen hatte, steht längst fest und ist durch neuere Arbeiten auf diesem Gebiete, besonders von Hatschek und Redlich, im einzelnen dargelegt; englische Dinge — das beweist auch das Redlichsche Werk über die englische Lokalverwaltung, ebenso wie ein jüngst erschienenes, viel besprochenes Buch von Adickes — scheinen zu allen Zeiten auf Fremde leicht faszinierend gewirkt zu haben. Es muss übrigens anerkannt werden, dass Gneist in seiner parlamentarischen Tätigkeit sich bezüglich der eventuellen Uebertragung englischer Einrichtungen auf preussischen Boden eine gesunde Nüchternheit bewahrt hatte, viel mehr als z. B. Vincke im Anfang des 19. Jahrhunderts gelegentlich der Vorarbeiten für die Stein-Hardenbergsche Reform.

Was für Gneists literarisches und parlamentarisches Wirken charakteristisch bleiben wird, das ist die durch ihn mit in erster Linie erfolgte Wiederbelebung des Gedankens der Selbstverwaltung in Preussen und in Deutschland und zwar auf Grund der Anregungen, die ihm das englische Staats- und Verwaltungsrecht gegeben hatte. Zwar war für die preussischen Städte in der Steinschen Städteordnung von 1808 längst eine grossartige, die englische weit überragende Selbstverwaltung geschaffen worden und dies herrliche Gesetzgebungswerk hatte seinen Siegeszug durch ganz Deutschland gemacht; aber es handelte sich dabei eben nur um die Städte und der grosse Gedanke Steins, der seine gesetzgeberische Formulierung bereits in einem Gesetz-Entwurfe gefunden hatte, auch für die Verwaltung des platten Landes eine analoge Selbstverwaltung zu schaffen, blieb unausgeführt, weil Steins Nachfolger teils nicht den Mut (Dohna-Altenstein), teils nicht den festen Willen (Hardenberg) zu dieser grossen Reform hatten. Und überdies sind wir heute längst zu der Erkenntnis durchgedrungen, dass der Selbstverwaltungsgedanke auch für uns Deutsche wie für die Engländer etwas Altgermanisches ist und dass das mittelalterliche Ständewesen trotz seiner verderblichen Ausartung eben doch nichts anderes ist, als der dem germanischen Wesen tief eingewurzelte Selbstverwaltungsgedanke in den Rechtsformen des mittelalterlichen Lebens. Indes in England diese mittelalterlichen Formen in stetiger Fortentwickelung ihre legitime Fortbildung zu den Formen des konstitutionellen Staates und der modernen Selbstverwaltung fanden, bedurfte es hiefür in Deutschland, speziell in Preussen, erst des längeren Uebergangs-

stadiums eines harten Absolutismus, wie er uns insbesondre in dem Preussen des 18. Jahrhunderts entgegentritt.

Jedenfalls ist es das historische Verdienst Gneists, durch seine zahlreichen Schriften den Selbstverwaltungsgedanken im Volksbewusstsein erneuert und damit den Boden bereitet zu haben für jene ausgezeichnete, den Vertretern des Alten, speziell im preussischen Herrenhause, in ihren Anfängen nur unter schweren Kämpfen abgerungenen Gesetzgebung, die heute den Bau der Selbstverwaltung in Preussen in einem Umfang und mit einem Inhalt ausgestaltet hat, wie dies in keinem anderen europäischen Grossstaate, insbesondre nicht in England selbst, der Fall ist. An den wichtigsten Werken dieser Gesetzgebung über Selbstverwaltung und der damit in notwendigem ursächlichem Zusammenhang stehenden Verwaltungsgerichtsbarkeit hat ja Gneist selbst parlamentarisch noch in intensivster Weise mitwirken können. —

Fehlte es somit nach dem Dargelegten nicht an bedeutenden wissenschaftlichen Ansätzen auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechtes, so kann doch eine gerechte objektive Würdigung der Zustände auf diesem Gebiete für den Anfang der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts nur feststellen, dass diese Zustände kümmerlich waren und insbesondre keinen Vergleich aushalten konnten mit der unter der Herrschaft der historischen Schule zu grossartiger Höhe entwickelten Rechtswissenschaft des Privatrechtes, der älteren germanischen Rechtsgeschichte und des Strafrechtes, wenigstens insoweit dessen allgemeiner Teil in Betracht kam. Die Literatur des Staatsrechtes bestand wesentlich aus subjektiven politischen Erörterungen, eine irgend erhebliche Literatur des Verwaltungsrechtes war überhaupt nicht vorhanden und die Literatur des Völkerrechtes schwebte mit schönen Redensarten von Humanität und Weltbeglückung in den Wolken, dem festen Boden juristischer Betrachtung fast völlig entrückt. —

IV. Das Jahr 1866.

Dann kam der staatliche Neubau Deutschlands durch das Jahr 1866 und nach wenigen Jahren die endgültige Vollendung dieses Baues durch das Jahr 1870. Aber es kann nicht oft und nicht stark genug hervorgehoben werden, dass das grosse Entscheidungsjahr für die deutschen Dinge, also auch für das deutsche Staatsrecht, das Jahr 1866 ist.

Durch das Jahr 1866 wurde Oesterreich nach zwingenden Geboten der Weltgeschichte aus der staatsrechtlichen Entwickelung Gesamtdeutschlands ausgeschieden und zu selbständiger Gestaltung seiner Staatsverhältnisse verwiesen. Selbstverständlich musste dies auch auf die wissenschaftliche Zusammengehörigkeit einwirken. Aber es ist nur Pflicht der Gerechtigkeit, an dieser Stelle zu betonen, dass das neue deutsche Staatsrecht nicht nur eine Reihe hervorragender akademischer Mitarbeiter österreichischer Herkunft auf staatsrechtlichem Gebiete aufzuweisen hat, sondern dass auch für die Fragen des allgemeinen Staatsrechtes und die wissenschaftliche Erkenntnis der wichtigsten gemeinsam entwickelten Staatseinrichtungen nicht wenige und nicht unbedeutende öster-

reichische Arbeit auf unsere deutschen Dinge anregend und befruchtend eingewirkt hat, indes für die Fragen des Verwaltungsrechtes nach dieser Richtung Vorsicht geboten ist; weder vermögen wir die schwierigen Verhältnisse der österreichischen Verwaltung zu übersehen, noch verstehen die Oesterreicher die Lebenskräfte der preussischen Verwaltung; Zurückhaltung im Urteil — auch auf Juristentagen! — ist hier Pflicht des wissenschaftlichen Taktes und wird immer die Folge wirklicher wissenschaftlicher Einsicht sein.

Von welch ungeheurer Bedeutung die grossen Gestaltungen des Lebens für die Wissenschaft, insbesondere für die Rechtswissenschaft, sein müssen, hat die Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes durch das Jahr 1866 erfahren. Es ist bekannt, dass die deutsche Gesamtverfassung, welche die notwendige Folge des Jahres 1866 war, in sehr kurzer Zeit festgestellt wurde; Bismarck soll den Entwurf in einer Nacht seinem treuen Mitarbeiter Lotar Bucher in die Feder diktiert haben; die Beratungen der Regierungsvertreter wickelten sich in sehr kurzer Zeit ab (15. Dez. 1866 bis 7. Febr. 1867) und auch die Verhandlungen des sogenannten konstituierenden Reichstages waren in verhältnismässig kurzer Zeit (24. Febr. bis 16. April 1867) erledigt. Nun waren zwar die Grundgedanken dieser Verfassung schon durch die Bewegung von 1848 fest umgrenzt; in verschiedenen preussischen Staatsschriften, so besonders der Denkschrift an den Frankfurter Fürstentag von 1863 sowie den in der berühmten Sitzung vom 14. Juni 1866 durch den preussischen Gesandten dem Bundestag überreichten „Grundzügen“ hatten diese Gedanken auch Formulierung gefunden; in der Frankfurter Reichsverfassung und der Erfurter Unionsverfassung lagen Entwürfe vor, die zwar auf der gleichen Grundlage wie das neu zu schaffende Werk aufgebaut waren, die aber doch in einer Reihe von wichtigen Punkten der Umarbeitung bedurften. Die Wissenschaft hatte der Praxis in dieser Beziehung nur geringfügige Vorarbeit geleistet; es ist uns heute beim Rückblick auf die unmittelbare Vorzeit der Reichsgründung fast unbegreiflich, dass die deutsche Rechtswissenschaft in der Zeit von 1848 bis 1866 sich so gut wie gar nicht mit den grossen Problemen beschäftigt hatte, die durch die nationale Bewegung von 1848 gestellt worden waren und die, das war doch mehr und mehr zur Volksüberzeugung geworden, für die staatliche Zukunft des deutschen Volkes entscheidend werden mussten. Durch die Politik zwar, besonders seit Gründung des Nationalvereines (1859) war das Werk, das Bismarck und die preussischen Waffen vollendeten, vorbereitet und in hohem Grade gefördert worden; die Rechtswissenschaft aber hat vor 1866 nichts Bedeutsames für die Vollendung jenes Werkes geleistet. Ohne jede Hilfe von dieser Seite hat Bismarck sein grosses Werk der Herstellung der deutschen Einheit in staatsrechtlicher Form vollenden müssen. Dies kommt uns auch aus dem Text der heutigen Reichsverfassung noch unmittelbar zum Bewusstsein und hat auf die wissenschaftliche Arbeit des Reichsstaatsrechtes bis heute seine starke Nachwirkung.

Im April 1867 war das Werk der Norddeutschen Bundesverfassung durch Annahme seitens des konstituierenden Reichstages vollendet; am 1. Juli 1867 trat die Verfassung als Gesetz in Kraft und es begann auf ihrer Grundlage

alsbald jenes starke gesamtdeutsche Staatsleben, durch das schon der Norddeutsche Bund sich auszeichnete und an dem für das ganze hochwichtige Gebiet der Volkswirtschaft, das Erbe des alten Zollvereins, schon in jener Zeit auch die süddeutschen Staaten ihren vollen tatsächlichen und rechtlichen Anteil (Zollbundesrat, Zollreichstag) hatten. Eine Fülle der wichtigsten und schwierigsten Fragen auf den verschiedenen Gebieten des Volkslebens wurde nach Massgabe der dem Reiche zugewiesenen, weit ausgedehnten Zuständigkeit in Angriff genommen und für die meisten dieser Fragen wurde auch in kurzer Zeit durch angestrengteste Arbeit eine gesetzgeberische Lösung gewonnen; nur für wenige dieser Fragen hatte die Wissenschaft die gesetzgeberische Lösung in eindringender Forschung vorbereitet. Durchblättern wir die Jahrgänge des Gesetzblattes des Norddeutschen Bundes, so erfüllt es uns mit staunender Bewunderung, wie Vieles und Grosses schon in jener kurzen Uebergangszeit geleistet wurde und zwar in der Hauptsache ohne wissenschaftliche Vorarbeit.

Nur zaghaft und tastend, in kleineren Arbeiten, trat die Wissenschaft an die grossen neuen Probleme des deutschen Staatsrechtes heran. In einzelnen dieser Arbeiten — v. Martitz, G. Meyer u. a. — wird die Grösse der neuen Aufgaben klar erkannt; diese Arbeiten erscheinen gewissermassen als die Vorläufer einer ganz neuen Wissenschaft; in anderen wird nach der alten, guten Falles historisch vertieften, in der Regel aber rein politischen Betrachtungsweise die Neugestaltung der deutschen Staatsverhältnisse behandelt; diese letztbezeichnete Gruppe von Arbeiten, vielfach nur der jubelnde Ausdruck der Erfüllung der vielhundertjährigen Sehnsucht der Deutschen nach ihrem Nationalstaate, konnte keine wirkliche Bedeutung für die deutsche Staatsrechtswissenschaft beanspruchen und ist heute vergessen. Im ganzen muss man auch über die Dürftigkeit dieser Literatur staunen; es fehlte durchaus die starke wissenschaftliche Tradition auf diesem Gebiete, auch waren die besten geistigen Kräfte der Nation durch die praktische Arbeit am deutschen Staate in Anspruch genommen. Die Grösse des Jahres 1866 im Gesamtrahmen der deutschen Geschichte ist unserem Volke erst in späterer Zeit zum Bewusstsein gebracht worden, wenigstens zum wissenschaftlichen Bewusstsein und in gewisser Weise fühlt man sich selbst heute noch besonders bei gewissen Parlamentsreden und sehr oft bei den Leistungen der deutschen Tagespresse zu dem Bekenntnis gedrängt, dass das deutsche Volk die Grösse der historischen Bedeutung des Jahres 1866 und die Tragweite der ihm durch die Umgestaltung der deutschen Dinge infolge dieses Jahres gestellten Aufgaben auch heute sich noch nicht zum vollen und klaren Bewusstsein gebracht hat.

Ein einziges gross angelegtes Werk machte den Versuch einer wissenschaftlichen Darstellung des neuen deutschen Staatsrechtes der Gesamtheit, das Werk von Thudichum (Staatsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, 1870); aber schon bei seinem Erscheinen war das Werk durch die Ereignisse der Weltgeschichte überholt und sein Verfasser hat sich aus mir unbekannten Gründen nicht entschliessen können, dem Werke

die — nicht allzu schwierige — Neugestaltung zu geben, die durch die Ereignisse von 1870/71 zur gebieterischen Notwendigkeit geworden war.

Schon bald nach dem Jahre 1870 beginnt eine hochbedeutende Entwickelung der deutschen Staatsrechtswissenschaft, die bis heute andauert und sich im Laufe der Jahrzehnte immermehr vertieft und erweitert hat, sodass heute die wissenschaftliche Disziplin des Staatsrechtes den übrigen Zweigen der Rechtswissenschaft ebenbürtig, wenn auch noch mit Mängeln der Jugend behaftet, zur Seite steht. Dem systematischen Aufbau der Materie voran ging ein bedeutsamer Kampf über die prinzipielle Grundlage des Reiches, der, mit grosser geistiger Schärfe geführt, auch heute noch seine vollständige Erledigung nicht gefunden hat.

Der Begriff Bundesstaat hatte, so bedeutsam er für die tatsächliche Entwickelung der deutschen Staatsverhältnisse im 19. Jahrhundert geworden war, eine feste wissenschaftliche Gestaltung nicht gefunden. Ueber den Begriff Staatenbund als einer dauernden Verbindung souveräner Staaten zur gemeinsamen Erfüllung bestimmt bezeichneter Staatsaufgaben, als einer staatsrechtlichen Sozietät, war schon in früherer Zeit Einverständnis erzielt worden und dies Einverständnis ist, mit unbedeutenden Einschränkungen oder Ergänzungen bis heute unerschüttert geblieben. Dagegen hatte ein gleiches Einverständnis über den Begriff Bundesstaat nicht erreicht werden können. Indem man einer Meinung dahin war, dass die Schöpfung des Wiener Kongresses unter den oben präzisierten Begriff Staatenbund falle, richtete sich die gegen jene Schöpfung vom ersten Momente ihres Bestehens entbrannte und sich immer steigernde vaterländische Bewegung zugleich gegen den Begriff Staatenbund und dieser Gegensatz fand seinen kurzen und politisch vollkommen klaren Ausdruck in dem Schlagwort „Bundesstaat“; seit dem Beginn und im ganzen Verlaufe der politischen Einheitsbewegung, insbesondere auf deren Höhepunkt in den Kämpfen des Jahres 1848 lag in der Forderung des Bundesstaates negativ die Verneinung der staatsrechtlichen Gestaltung des Wiener Kongresses und positiv die Forderung einer anderen, festeren staatsrechtlichen Gestaltung der deutschen Bundesverhältnisse. Insoweit war man einig; worin aber das staatsrechtliche Merkmal des Bundesstaates liege und wie die Einrichtungen des Bundesstaates zu treffen seien, darüber bestand keinerlei Klarheit, geschweige denn Einverständnis. Die Theorie hatte diese Fragen vor 1848 nur in unzureichender Weise behandelt, jedenfalls nicht gelöst.

Als dann die Verfassung der Paulskirche ohne theoretische Vorarbeit eine praktische Lösung des Problemes gegeben hatte, versuchte allerdings auch die Theorie die Lösung des Problemes. Es war bezeichnenderweise kein Jurist, sondern ein bekannter und verdienter Historiker, Waitz, der in einer Abhandlung, die in der Zeitschrift „Politik“ erschien (1852), den Begriff des Bundesstaates im Unterschiede vom Staatenbund auf der Grundlage der geteilten Souveränetät zu konstruieren unternahm: während im Staatenbunde die Souveränetät ungeteilt den Bundesgliedern verbleibe, finde im Bundesstaat verfassungsmässig eine Teilung der Souveränetät dahin statt, dass ein Teil der Souveränetät dem Bunde übertragen werde, der andere Teil den Bundesgliedern

verbleibe, dass demgemäss der aus jenem Teile fliessende Komplex von Staatsaufgaben durch die eigenen Organe der Zentralgewalt des Bundes, die übrigen Staatsaufgaben kraft der als Teil verbliebenen Landessouveränetät von den Einzelstaaten wahrgenommen würden, hier wie dort kraft eigenen Souveränetätsrechtes; durch den Besitz von Souveränetät unterscheide sich der Bundesstaat vom Staatenbunde, durch die geteilte Souveränetät vom Einheitsstaate.

Da diese Theorie scheinbar eine vollständige Erklärung der staatsrechtlichen Vorgänge im Bundesstaate bot, fand sie lebhaften Anklang; eine intensive theoretische Weiterarbeit fand nach dem Misslingen der nationalen Bewegung von 1848 aber überhaupt nicht mehr statt; so war diese Waitz'sche Theorie bei Aufrichtung des Norddeutschen Bundes die einzige vorhandene theoretische Begründung des neuen Staatenbaues und die neue staatsrechtliche Literatur stand anfangs durchaus im Banne dieser Theorie.

V. Max Seydel.

Es war dann eine Tat von folgenreichster Bedeutung, als 1872 ein junger bayrischer Jurist, Max Seydel, in einer kurzen, in der Tübinger Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaften B. XXVIII erschienenen Abhandlung die logische Unhaltbarkeit des Waitz'schen Bundesstaatsbegriffes schlagend nachwies und auf dieser Grundlage alsbald in einem ausgezeichneten Kommentar zur Reichsverfassung (1873) alle Folgerungen zog für die Auslegung der einzelnen Artikel der Reichsverfassung. Es sei, so führte Seydel aus, eine logische Unmöglichkeit, von geteilter Souveränetät zu sprechen; die Souveränetät als höchste Gewalt sei ihrem Begriffe nach unteilbar; nur eine Beschränkung der Souveränetät aus eigenem Willen sei logisch denkbar. Die Souveränetät aber sei integrierendes Begriffsmerkmal des Staates. Die notwendige logische Folgerung aus diesen grundlegenden Gedanken für die Lehre von den Staatenverbindungen ergebe, dass zwar der Begriff des Staatenbundes ein richtiger und logisch möglicher, der Begriff des Bundesstaates dagegen — in der Waitz'schen Formulierung! — eine logische Unmöglichkeit sei. Es gebe nur die Alternative: Staatenbund oder Einheitsstaat; da nun das Deutsche Reich zweifellos kein Einheitsstaat sei, könne es logisch nur Staatenbund sein; alle Verdunkelungen dieser zwingenden logischen Konsequenz trügen in sich die schwere politische Gefahr des Forttreibens zum Einheitsstaate.

Die Wirkung dieser Seydel'schen Abhandlung war eine ungeheuer bedeutende. Jene kurze Abhandlung und der bald darauf erschienene Kommentar zur Reichsverfassung, der in strengster Folgerichtigkeit die Konsequenzen aus den begrifflichen Prämissen zog, haben den wissenschaftlichen Ruf des jungen bayerischen Verfassers fest begründet und die Seydel'schen Arbeiten haben fortwirkende Bedeutung bis zum heutigen Tage und werden ihre wissenschaftliche Bedeutung behalten. Es ist nur ein Gebot der Gerechtigkeit, diesen Ruhmeskranz auf das Grab des für die Wissenschaft viel zu früh dahingegangenen Verfassers niederzulegen. Seydel hat dann ein grosses, vielbändiges bayrisches Staatsrecht veröffentlicht; der Kommentar zur Reichsverfas-

sung erschien noch in einer zweiten Auflage (1897); eine Reihe von Jahren vertrat Seydel mit der Kraft seines scharfen Geistes als akademischer Lehrer in München vor hunderten von Zuhörern seine Theorie; in zahlreichen kleinen Arbeiten hat er zu wichtigen Fragen des deutschen Staatsrechtes Stellung genommen. Die späteren Arbeiten, so auch die zweite Auflage des Kommentares, sind gekennzeichnet durch eine nicht selten allzu gereizte Polemik von beissender Schärfe; aus der langjährigen Krankheit des Verfassers mag sich dies erklären. Die ersten Arbeiten Seydels, die seinen wissenschaftlichen Ruf begründeten, sind auch beim schärfsten wissenschaftlichen Gegensatz von vornehmster Form, wie dies allein der Wissenschaft entsprechen und sie fördern kann.

Die Theorie Seydels, insoweit sie sich gegen den Waitz'schen Bundesstaat richtete, hat allgemeine Anerkennung gefunden. Wenn auch die geteilte Souveränetät da und dort noch in kleineren wissenschaftlichen Arbeiten zum Vorschein kam und wohl auch heute noch nicht ganz verschwunden ist, so darf doch behauptet werden, dass die führenden Geister des deutschen Staatsrechtes sämtlich die Waitz'sche Bundesstaatslehre aufgegeben und eine anderweite Konstruktion des Bundesstaatsbegriffes als notwendig anerkannt haben. Denn allerdings die von Seydel gestellte Alternative: Staatenbund oder Einheitsstaat hat bei den massgebenden Autoritäten keine Anerkennung gefunden. Darauf wird zurückzukommen sein.

Die logische Unmöglichkeit der Teilung der Souveränetät ist durch Seydel fester Bestandteil der Staatsrechtswissenschaft geworden; die spätere wissenschaftliche Arbeit in dieser Frage hat den Seydel'schen Darlegungen noch manches ergänzend hinzufügen können, so insbesondere, dass bei den Juristen des Naturrechtes, vor allem bei Samuel von Pufendorf, sich diese Gedanken schon in aller logischen Schärfe ausgeprägt finden. Bedeutende Arbeit ist den Forschungen über den Souveränetätsbegriff in der älteren Staatsrechtsliteratur gewidmet worden; wertvolle Monographien über diese Fragen haben die neuere Literatur bereichert, ohne dass eine erschöpfende Lösung aller Einzelpunkte des Stoffes gewonnen wäre.

Aber die weiteren Sätze Seydels haben keine Zustimmung gefunden. Unter den grundlegenden Behauptungen Seydels ist eine der wichtigsten die, dass das Deutsche Reich kein Staat, sondern ein Vertragsverhältnis mehrerer Staaten sei. Diese Behauptung Seydels steht in notwendigem Zusammenhang mit den grundlegenden Sätzen Seydels über die Souveränetät: das Reich habe keinerlei Souveränetät, denn sein ganzes Entstehen nicht nur, sondern auch sein ganzes Bestehen beruhe auf Verträgen. Die Seydelsche Schule hält bis zum heutigen Tage diese Behauptung fest; sie spielt auch heute noch in unserem praktischen Staatsleben eine grosse Rolle und hat etwa seit der Mitte der 80er Jahre im Zusammenhang mit politischen Wandelungen eine steigende Bedeutung gewonnen.

VI. Hänel.

Gegen diese Seydelsche Grundanschauung wendete sich bald nach dem Erscheinen der Seydelschen Abhandlung eine der besten und wertvollsten Arbeiten der Literatur des neuen deutschen Staatsrechtes: der erste Band von Hänels Studien zum deutschen Staatsrecht (1873: Die vertragsmässigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung). Nach vielen Jahren erschien noch ein zweiter Band, der gleichfalls schwerwiegende staatsrechtliche Fragen (besonders die Lehre von der Gesetzgebung 1888) behandelt. Der erste Band dieser Studien aber hatte mehr als nur wissenschaftliche Bedeutung; er war eine starke Streitschrift für die festen Grundlagen des jungen Reiches und als solche hat er seinen ehrenvollen Platz nicht nur in der Geschichte der Wissenschaft, sondern in der Geschichte des Reiches selbst. Dessen dürfen wir dankbar hier gedenken und dies hohe Bewusstsein mag den Lebensabend des Verfassers verklären; mehr als die Arbeit in der praktischen Politik, der Hänel lange als bedeutender Parlamentarier angehörte, hat der erste Band von Hänels Studien Frucht getragen in Sicherung derjenigen Fundamente, auf denen unser Reich allein eine starke und gesunde Weiterentwickelung erfahren kann und die durch Seydels scharfsinnige Angriffe schwer gefährdet waren.

Seydel hatte behauptet, nicht nur die Verträge, die auf die Errichtung des Norddeutschen Bundes gerichtet waren, sondern auch diese Errichtung selbst trüge lediglich vertragsmässigen Charakter; somit sei die norddeutsche Bundesverfassung selbst — und analog die Reichsverfassung — in ihrer Wendung auf die Gesamtheit lediglich völkerrechtlicher Staatsvertrag, während sie ihren Rechtscharakter für die Bundesglieder nur als Landesgesetz habe finden können, in Wirklichkeit gefunden habe und bis heute keinen anderen Rechtscharakter besitze; sie sei in Wirklichkeit 22- bezw. 25-fach übereinstimmendes Landesgesetz der Bundesglieder und nur unjuristisch und der Kürze halber bezeichne man sie selbst wie alle auf ihrer Grundlage erlassenen Spezialgesetze als Bundes-, als Reichsgesetze.

Diese Seydelsche Konstruktion hat Hänel in seiner 1873 erschienenen Studie über „die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung“ zerstört. Seydel hat zwar seine Ansicht aufrecht zu halten versucht und sie mit zäher Energie verteidigt, aber er konnte doch nur einen kleinen Kreis von Anhängern um seine Fahne scharen und die Wissenschaft des Reichsstaatsrechtes hat auf den Hänelschen Fundamenten weiter gebaut, wenn auch im einzelnen mit mancherlei Modifikationen. Hänel stellt in jener grundlegenden Arbeit fest, was von den Entstehungsverträgen durch direkte Bezugnahmen der Verfassung in Kraft geblieben ist und erweist den Rechtscharakter dieser Vorschriften als gesetzliches Verfassungsrecht; er untersucht die rechtliche Bedeutung der Eingangsworte der Verfassung und beweist aus der Verfassung selbst schlagend, dass ihr Inhalt den Charakter von Landesrecht auf der Grundlage eines Staatsvertrages gar nicht haben könne. Zwar sind diese letzteren Konstruktionen Hänels in neuerer

Zeit, insbesondre von der bedeutenden Autorität Lönings, angegriffen worden; man wird aber trotz der Löningschen Einwände an ihnen festhalten müssen. Das in sorgsamster Weise begründete Schlussresultat Hänels — dem übrigens auch Löning, nur mit abweichender Begründung, zustimmt — geht dahin: dass die Reichsverfassung juristisch nur als Reichsgesetz aufgefasst werden könne, da sie für ein Landesgesetz einen unmöglichen Inhalt habe.

Einen besonderen Reiz gewinnt die Hänelsche Studie durch die in eingehender Begründung gegebene, an die Spitze der Untersuchung gestellte amerikanische Parallele, die ihren blutigen Austrag in dem furchtbaren Secessionskriege hatte finden müssen. Auch Seydel hatte für seine Konstruktion sich amerikanischer Hilfe bedient und insbesondre die geistvollen Arbeiten Calhouns verwertet; in scharfer Kritik stellt Hänel diesen Darlegungen Seydels die bundesstaatliche Konstruktion der Vorgänge gegenüber, die zu dem grossen Secessionskrieg führten, durch welchen die Streitfrage: Bundesstaat oder Staatenbund? für die Vereinigten Staaten endgültig im ersteren Sinne entschieden wurde. Sein Wort: dass die Einzelstaaten ihren Rechtsstand in der Union und dass sie sonst überhaupt keinen Rechtsstand haben (Botschaft v. 4. Juli 1861), hat der damalige Präsident Abraham Lincoln bekanntlich mit dem Tode, der ihn von Mörderhand traf, besiegelt. Zur Klarstellung der Grundfragen des deutschen Reichsstaatsrechtes haben die der amerikanischen Literatur und Rechtsentwickelung entnommenen vergleichenden Betrachtungen von Seydel und Hänel ausserordentlich viel beigetragen. Heute besteht in der Literatur des Reichsstaatsrechtes in der Hauptsache volles Einverständnis im Sinne Hänels. Auch die tatsächliche Entwickelung des deutschen Staatslebens hat sich mehr und mehr in diesem Sinne vollzogen, ohne dass sich nach dieser Richtung wesentliche Schwierigkeiten gezeigt hätten. Im einzelnen freilich ist der grosse Komplex der hier einschlägigen, sehr schwierigen Fragen auch heute noch nicht vollständig gelöst.

VII. Laband.

Wenige Jahre nach diesen grossen, die wissenschaftliche Welt aufs stärkste bewegenden Auseinandersetzungen zwischen Seydel und Hänel erschien dann das grosse Meisterwerk des gesamten deutschen Reichsstaatsrechtes: das Staatsrecht des Deutschen Reiches von Laband, erster Band 1876, zweiter Band 1878, dritter Band, erste Abteilung 1880, zweite Abteilung 1882. Dies Werk hat inzwischen drei weitere Auflagen erlebt und mancherlei Veränderungen erfahren; in 4 Bänden ist die neueste, vierte Auflage 1901 erschienen. Dem grossen Werke ist weiterhin eine Zusammenfassung des gewaltigen Stoffes in einem kleineren einbändigen Werke zur Seite getreten. In zahlreichen kleineren und grösseren Arbeiten hat Laband ferner Einzelfragen des Staatsrechtes behandelt, seine Ansichten im einzelnen weiter entwickelnd, eingehender begründend, in Kritik und Polemik scharf verteidigend,

manchmal auch, wenn auch nicht häufig, anderen Ansichten weichend. So darf man Laband in vollster Objektivität als den Meister des deutschen Staatsrechtes nicht nur, sondern als den Begründer dieser juristischen Disziplin preisen. Und in jugendlicher Frische arbeitet der Mann, dem dieser grosse Wurf gelang, auch heute noch und hoffentlich noch viele Jahre rastlos an seinem Lebenswerke weiter.

Das Labandsche Werk ist zeitlich und seinem Werte nach die erste Gesamtdarstellung des deutschen Reichsstaatsrechtes; nach Laband sind noch einige weitere Gesamtdarstellungen des grossen Stoffes erschienen, deren jede ihre besondere Art und ihren besonderen Wert hat; den Rang des ersten deutschen Staatsrechtswerkes der Neuzeit hat dem Labandschen Werke kein späteres streitig gemacht. Dass noch viele Fragen unserer Disziplin von ihrer vollständigen endgültigen Lösung weit genug entfernt sind; dass in Bezug auf die Grundlagen unseres Reiches durch die Seydel-Hänelsche Arbeit die Wege bereits geebnet waren; dass sowohl für die Grundlagen als für die zahllosen Einzelfragen des positiven Staatsrechtes noch viele Arbeit zu tun ist: all das wird Niemand lebhafter anerkennen als Laband selbst. Aber die Hauptarbeit hat Laband getan: das steht für die Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft heute schon unbestritten und unbestreitbar fest. Alle nachfolgende Arbeit des deutschen Staatsrechtes steht auf Labands Schultern.

Versuchen wir die charakteristischen Merkmale des grossen Labandschen Geisteswerkes zu fixieren, so muss vor allem der Methode Labandscher Arbeit gedacht werden. Laband ist als germanistischer Zivilist in die juristische Arbeit eingetreten; deutschrechtliche und handelsrechtliche Forschungen stehen am Anfang seiner wissenschaftlichen Arbeit. Die streng juristische Methode dieser Disziplinen — Laband selbst nennt sie die „zivilistische" Methode — trägt er aufs Staatsrecht über. Das war angesichts der früheren subjektiv-politischen Willkür auf diesem Gebiete von folgenschwerster Bedeutung. Subjektive politische Erörterungen schliesst Laband mit äusserster Strenge von der juristischen Darstellung des Staatsrechtes aus. Und seitdem Laband mit dieser Methode vollen Ernst gemacht hat, sind die politischen Erörterungen aus dem Staatsrecht so gut wie völlig verschwunden und ein Rückfall in jene frühere Methode des Staatsrechtsbetriebes, die vielfach nur in politischen Wünschen und oft Redensarten bestand, muss heute als ausgeschlossen gelten. Damit aber hat Laband, wofür allerdings auch Seydel und Hänel bereits wertvolle Vorarbeit geleistet hatten, dem Staatsrecht wieder den Charakter einer juristischen Disziplin, die ebenbürtig neben den anderen Zweigen der Rechtswissenschaft steht, gewonnen, ein Gewinn, der für die wissenschaftliche wie für die akademische Lehrtätigkeit von einer gar nicht hoch genug zu wertenden Bedeutung ist. Die Wissenschaft des Staatsrechtes aber wird diesen Gewinn, auch neuerdings hervortretenden abweichenden Meinungen gegenüber, mit Eifersucht festzuhalten haben; der streng juristische Charakter darf dem Staatsrecht nicht wieder verloren gehen.

Freilich hat diese „zivilistische" Methode, so hoch man sie auch grundsätzlich gegenüber dem früheren traurigen Zustande des deutschen Staats-

rechtes anzuerkennen allen Grund hat, zwei Schranken. Schon Gierke in einer umfangreichen, an fruchtbaren Gedanken reichen Besprechung der ersten Auflage des Labandschen Staatsrechtes, in Schmollers Jahrbuch Bd. VII, hat darauf hingewiesen und nach dieser Richtung wird die weitere Entwickelung der deutschen Staatsrechtswissenschaft eine Ergänzung der zivilistischen Methode Labands anzustreben haben.

Der eine Punkt ist folgender. So entschieden aus dem juristischen Staatsrecht die Politik ausgeschieden werden muss, so notwendig ist für das juristische Verständnis des Staatsrechtes die Geschichte. Die heutige Zeit und Welt ist historischen Betrachtungen nicht günstig. Aber die wissenschaftliche Grundlage auch des streng juristischen Staatsrechtes wird immer eine historische sein müssen und zwar nicht etwa nur im Sinne der allgemeinen Rechtsgeschichte, sondern in einem besonderen Sinne. Der Beginn unseres Reiches liegt wissenschaftlich nicht in den Ereignissen von 1866, sondern in den politischen und Geistesbewegungen, die unmittelbar nach Abschluss der Befreiungskriege begannen und ihren Höhepunkt in der Revolution von 1848 erreichten. Diese politische und geistige Vorarbeit des heutigen Reiches, die auch juristisch einen hochbedeutsamen Inhalt hat, muss das Einleitungskapitel des heutigen Reichsstaatsrechtes bilden und dieses Einleitungskapitel ist der notwendige Schlüssel zum Verständnis der Grundlagen des Reiches. Aber auch in Einzelmaterien ist vielfach die rechtshistorische Fundierung der Materie ein wichtiger und unentbehrlicher Faktor des juristischen Verständnisses, so für das Beamtenrecht, die Staatsangehörigkeit und für den Begriff wie die Grundlagen der Verwaltung. Nach dieser Richtung bedarf die zivilistische Methode Labands meiner festen Ueberzeugung gemäss einer wesentlichen Ergänzung und Vertiefung; dabei wird, wie ich wiederhole, sorgsam die Gefahr der Vermengung von Geschichte und aktueller Politik zu vermeiden sein. Die aktuelle Politik ist der juristischen Disziplin des Staatsrechtes fernzuhalten; die politische Einheitsbewegung des 19. Jahrhunderts aber ist Vorgeschichte unseres Reiches.

Dazu kommt noch ein zweites die Methode betreffendes Bedenken. Die zivilrechtliche Jurisprudenz arbeitet mit scharfkantigen Begriffen und hat einfach den Tatbestand unter diese Begriffe zu stellen; je schärfer, so nimmt man an, diese logische Operation durchgeführt wird, desto besser ist der Jurist. Fiat justitia, pereat mundus. Ohne jede Rücksicht sachlicher Art, ohne jeden Seitenblick auf andere Dinge vollzieht der Jurist seine formelle Denkaufgabe, deren Resultat für ihn und für die Welt als Urteil hervortritt. Aehnlich wie im Zivilrecht ist die Arbeitsmethode des Strafrechtes, wenn auch hier durch den in der Regel weitgezogenen Strafrahmen, durch „mildernde Umstände“ u. a. m. eine bedeutende Einwirkung anderer Art den rein logischen Formalismus schon erheblich mildert. Die „guten“ Juristen ziehen demgemäss, wie jedem Praktiker zur Genüge bekannt, die rein logisch-formalistische Arbeit auf dem Gebiete des Zivilrechts der Tätigkeit als Strafrichter weit vor.

Diese „zivilistische“ Methode ist, wie ich gern zugebe, richtig und not-

wendig. Aber sie kann selbst für das bürgerliche Recht überspannt werden und der Richter, der imstande ist, ein formell unanfechtbares Urteil zu fällen, das dem gesunden Menschenverstand widerspricht, ist, mag er ein noch so „guter“ Jurist sein, kein guter Jurist, sondern ein schlechter Jurist, der das Ansehen der Rechtspflege schädigt. Die Traditionen scheinen in dieser Beziehung in verschiedenen Teilen Deutschlands verschieden und beispielsweise am Rhein die geistig freiere Methode der französischen Jurisprudenz des Code civil noch nicht verloren gegangen zu sein; mit Vergnügen habe ich in jüngster Zeit Urteile rheinischer Gerichte gelesen, die vielleicht rein logisch nicht zweifelsfrei waren, dafür aber den gesunden Menschenverstand zur Geltung brachten. Und die starke Bewegung neuerer Zeit, die dem Richter eine fast souveräne Stellung, selbst über dem Gesetz, einräumen will, hängt doch mit dieser Ueberspannung des logischen Formalismus durch die „guten“ Juristen zusammen.

Viel gefährlicher aber noch als auf dem Boden des Zivilrechtes ist diese Methode auf dem Gebiete des ganzen öffentlichen Rechtes. Das Prinzip „fiat justitia, pereat mundus“ kann der Tod des Staatsrechtes sein. Denn die Voraussetzung allen Staatsrechtes ist, dass der Staat lebt und leben muss; alles Recht des Staates, das Staatsrecht, hat seine alleinige Bedeutung darin, dies Leben des Staates zu sichern, zu fördern, zu ordnen. Jede juristische Frage des öffentlichen Rechtes aber muss unter diesen Gesichtspunkt des Staatsinteresses gestellt werden; nicht das „pereat mundus“, die vollkommene Gleichgültigkeit gegen die Folgen des Spruches, ist der Inbegriff des „fiat justitia“ auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, sondern dass das Leben des Staates gesichert und gebessert werde, muss das Endziel und der Inbegriff jeder einzelnen rechtlichen Aeusserung auf dem Gebiete des Staatsrechtes sein.

Es ist meine festbegründete Ueberzeugung, dass es sich hier um eine der allerwichtigsten Lebensfragen deutscher Rechtsentwickelung für die Zukunft handelt. Bei deutschen, insbesondere norddeutschen Juristen findet man wenig Verständnis für diese Gedanken. Dies hat seinen Grund in der ganz einseitig zivilistischen Vorbildung der jungen Juristen auf den Universitäten und in der gleichfalls einseitig zivilistischen Gestaltung der ersten juristischen Prüfung. An anderem Orte habe ich dies näher ausgeführt. Diejenigen deutschen Zentralstellen, denen die amtliche Sorge für den Staats-Verwaltungsdienst obliegt, haben die dringende Pflicht der intensivsten Beschäftigung mit dieser Frage und es ist die höchste Zeit, dass diese Pflicht erkannt und erfüllt wird, wenn nicht — speziell für Preussen — ganz unheilbarer Schaden eintreten soll.

Die Methode der Arbeit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes muss der Natur der Dinge entsprechend eine viel freiere sein, als auf dem Gebiete des Zivilrechtes; gewiss ist die Verwaltung an das Gesetz gebunden, aber die Anwendung der Verwaltungsgesetze erfolgt nach freieren Gesichtspunkten als die Anwendung der Zivil- und Strafgesetze und es muss, um den Interessen des Gemeinwesens zu genügen, dem Verwaltungsbeamten das Recht, ja die Pflicht einer freieren Auslegung der Gesetze gewährt werden, als dies beim

Richter der Fall ist. Die oberste Pflicht der Verwaltung ist die salus publica, die Hintanhaltung und Beseitigung alles dessen, was dem Gesamtwohl hindernd oder es schädigend im Wege steht. Die Verwaltung und ebenso die Verwaltungsgerichtsbarkeit als integrierender Bestandteil der Verwaltung verkennt ihre amtliche Aufgabe völlig, wenn sie als oberstes Gesetz, als suprema lex, den logischen Formalismus statt des öffentlichen Interesses nimmt.

Die Labandschen Gesichtspunkte grundsätzlicher Art in Sachen der Verwaltungstätigkeit des Staates sind vielfach andere als die oben dargelegten: die in jüngster Zeit so reich entwickelte Tätigkeit auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes und der Verwaltungsrechtswissenschaft wird die festen Bahnen zur Lösung dieser Fragen allmählich gewinnen und diese Bahnen werden um so richtiger sein, je sicherer die grossen Traditionen der preussischen Verwaltung seit den Zeiten des grossen Verwaltungskönigs Friedrich Wilhelm I. bewahrt werden. Die Methode des Verwaltungs- und überhaupt des ganzen öffentlichen Rechtes muss zwar eine juristische, sie darf aber keine „zivilistische“ in dem oben dargelegten engen Sinne des Wortes sein. Auch Jellinek hat diese Gesichtspunkte jüngsthin energisch betont. Aber dabei bleibt doch in vollstem Umfange das Urteil bestehen: In strenger Anwendung juristischer Methode hat Laband dem deutschen Staatsrecht neue Bahnen gewiesen, aus denen es niemals wieder wird weichen dürfen.

So hat Laband als erster den ganzen Stoff des Reichsstaatsrechtes bearbeitet. In der Grundfrage: Bundesstaat oder Staatenbund lehnt Laband die Seydelsche Konstruktion ab und folgt, mit Abweichungen im einzelnen, den von Hänel gewiesenen Bahnen. Eine wertvolle Ergänzung der Hänelschen Forschungen bietet Laband insbesondre darin, dass er den positiven Inhalt der Landesgesetze über Annahme der Reichsverfassung sicher und zweifellos bestimmt und damit die scharfe Seydelsche Replik gegen Hänel erledigt: die Gegner hätten zwar zu erweisen versucht, was jene Landesgesetze juristisch nicht seien, seien aber die Antwort darauf schuldig geblieben, welchen Rechtsinhalt denn dann jene Landesgesetze wirklich gehabt hätten.

In scharfer logischer Folge gibt Laband dann den ganzen Aufbau des Reiches durch genaue juristische Analyse der Gründungsvorgänge, durchweg im Gegensatz zu der Seydelschen Konstruktion. Die hier einschlägigen recht schwierigen Fragen, deren Lösung, insbesondre gegenüber den scharfsinnigen Ausführungen Seydels, schwere Denkarbeit forderte, dürfen heute fast sämtlich als erledigt betrachtet werden. Nur über einen Punkt konnte eine sichere communis opinio nicht erreicht werden, über die Frage, durch welchen Rechtsakt die norddeutsche Bundes- bezw. Reichsverfassung Gesetzeskraft gewonnen habe. Es erscheint mir aber nicht angänglich, sich der Beantwortung dieser entscheidenden Frage zu entziehen.

Ein weiterer hochwichtiger Punkt in Bezug auf die Grundlagen des Reichsstaatsrechtes ist die Frage der Souveränetät und damit in Zusammenhang die Feststellung des Bundesstaatsbegriffes. Wie oben bereits bemerkt, ist über die rechtshistorische Entwickelung des Souveränetätsbegriffes im Staats-

recht in den letzten Jahrzehnten eine wertvolle Spezialliteratur entstanden. Auch die Lehre von den Staatenverbindungen ist in den grossen staatsrechtlichen Werken, in massenhaften kleineren Abhandlungen und Aufsätzen, ja selbst in monographischen Spezialwerken bedeutender Schriftsteller (Jellinek, Brie) eingehend behandelt worden. Diese quantitativ und qualitativ sehr bedeutende Literatur hat zweifellos die ganze Lehre wissenschaftlich sehr gefördert. Aber die Hauptfragen sind leider auch heute noch nicht zur Lösung gelangt. Ueber den Begriff Bundesstaat besteht heute noch eine schier endlose Reihe verschiedener Ansichten und die Kardinalfrage, ob Souveränetät essentielles Begriffsmerkmal des Staates sei, ist auch heute noch eine ungelöste. Die Mehrzahl der deutschen Schriftsteller — im Gegensatz zu den ausländischen — verneint heute jene Frage, macht daraufhin den Unterschied von souveränen und nichtsouveränen Staaten und gewinnt von hier aus die begrifflichen Momente des Bundesstaates. So vor allen auch Laband. Ich verbleibe bei der Ueberzeugung, der ich von Anbeginn an war, dass auf diesem Wege eine Lösung der Grundfragen über Staat und Staatenverbindungen, speziell Bundesstaat, nicht gewonnen werden kann, obwohl die grosse Mehrzahl der Schriftsteller der Labandschen Ansicht gefolgt ist. Mit Seydel und Hänel halte ich daran fest, dass die Souveränetät für die rechtliche Konstruktion des Staates den festen Mittelpunkt bilden muss, dass es demgemäss nichtsouveräne Staaten zwar tatsächlich und dem Namen nach, aber nicht im vollen scharfen Sinne des Staatsrechtes gibt. Dass die vorherrschende Meinung die Souveränetät als Essentiale des Staatsbegriffes preisgegeben hat, hängt zusammen mit der Scheu, die logischen Folgerungen hieraus für den deutschen Bundesstaat zu ziehen. Die zwingende Kraft der tatsächlichen Entwickelung, die vergleichende Betrachtung der anderen Bundesstaaten und die eingehendere Beschäftigung mit den Rechtsgrundlagen des alten Reiches werden nach meiner Ueberzeugung weiterhin das Ergebnis zeitigen, die Souveränetät wieder als den Kernpunkt des Staatsbegriffes anzuerkennen und daraus ruhig die Folgerungen für den Bundesstaat auch in der Theorie zu ziehen, wie sie die Praxis längst und sicher gezogen hat. Damit wird eine ganze Reihe von theoretischen Streitfragen, die heute in der Literatur mit grossem Eifer verhandelt werden, verschwinden und die ganze Grundlage unseres heutigen Reichsstaatsrechtes eine sehr viel einfachere und klarere werden.

Nach Darlegung der Grundlagen behandelt dann Laband in seiner meisterhaften juristischen Weise alle einzelnen Bestandteile des gesamten Reichsstaatsrechtes. Es kann natürlich hier nicht die Aufgabe sein, auf diese Einzeldarstellung einzugehen. Nur einige Punkte seien hervorgehoben.

Von den behandelten Einzelmaterien hatten einige, vielleicht darf man sagen die meisten, eine wissenschaftliche Darstellung überhaupt noch nicht gefunden. Ich möchte hier besonders hervorheben die geradezu grossartige Darstellung des Militärrechtes. Das ganze gewaltige Gesetzesmaterial, das seit Aufrichtung des deutschen Gesamtstaates für diese Materie in ununterbrochener Folge durch grosse Gesetzgebungswerke geschaffen wurde, verarbeitet Laband in einer Vollständigkeit und mit einer systematischen Gliederung, wie

dies vordem niemand zustande gebracht hatte. Und dies Urteil bleibt auch dann bestehen, wenn man hinsichtlich der Grundlagen des deutschen Militärrechts, nämlich der Frage: ist das deutsche Heer Reichsheer oder Summe von Kontingenten? anderer Meinung ist als Laband, wenn man ferner in der Labandschen Darstellung die gerade für diese Materie ganz besonders wichtige rechtshistorische Grundlegung auf der Basis der preussischen Entwickelung seit dem Grossen Kurfürsten, die nach meiner Ueberzeugung auch für das juristische Verständnis der heutigen Einrichtungen von höchstem Werte ist, mit lebhaftem Bedauern vermisst und wenn man zugeben muss, dass Einzelfragen des Militärrechtes, auch solche von ganz entscheidender Bedeutung wie beispielsweise Begriff, Umfang und Rechtsform der kaiserlichen Kommandogewalt noch der juristischen Klärung bedürfen. Die Wissenschaft hat in dieser Beziehung noch manche grosse und schwere Aufgabe zu erfüllen. Laband aber hat das unbestreitbare Verdienst, ein wissenschaftliches deutsches Militärrecht geschaffen zu haben.

Dass Laband bei Behandlung der Einzelmaterien zivilistischen Gesichtspunkten auch für das Staatsrecht eine entscheidende Bedeutung beilegt, ist wohl verständlich; die junge, wissenschaftlicher Vorarbeit fast ganz bare Disziplin des Staatsrechtes war darauf angewiesen, bei der älteren ausgereiften Schwester juristische Anleihen aufzunehmen. Nach dieser Richtung harrt der Wissenschaft noch eine Fülle grosser und schöner Arbeit. Für die Lehre vom Staatsgebiet hat Laband, früheren insbesondre von Fricker gegebenen Anregungen folgend, selbst die Ausscheidung der falschen privatrechtlichen Analogien energisch, wenn auch nicht ganz konsequent vollzogen; in anderen Materien, so für die rechtliche Bestimmung der Naturalisation, der Beamtenernennung, des Post- und Telegraphengeschäftes, der Münzprägung werden nach meiner Uberzeugung die privatrechtlichen Gesichtspunkte ausgeschieden und durch staats- und verwaltungsrechtliche ersetzt werden müssen. Der Gedanke kann hier nur ausgesprochen, nicht begründet werden; auch bin ich mir wohl bewusst, dass die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller in allen diesen Fragen der Labandschen Meinung folgt. Die Probleme, die hier in Frage stehen, sind aber gestellt und bedürfen der wissenschaftlichen Lösung; von grossem Interesse ist für einzelne dieser Fragen, so die Kaufmannseigenschaft der Post, das staatliche Telegraphenmonopol, der Gang der Gesetzgebung gewesen, die genötigt war, den privatrechtlichen Bann durch positive Gesetzesvorschriften zu zerbrechen.

Von ganz besonderer Bedeutung in der Labandschen Darstellung sind die Abschnitte zur Lehre von den Rechtsquellen: Gesetz, Verordnung, Staatsverträge, insbesondere Budgetgesetz. Dass Laband in den Mittelpunkt der Darstellung der Gesetzgebung unter scharfer Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl das Sanktionsrecht auf der Grundlage des monarchischen bezw. föderativ-monarchischen Gedankens gestellt hat, war eine Tat von höchster wissenschaftlicher Bedeutung, die man nicht hoch und dankbar genug anerkennen kann. Nur die von Laband festgestellte grundlegende Auffassung des Gesetzgebungsrechtes gibt die Möglichkeit der richtigen Grenzbestimmung zwi-

schen Krone und Parlament im deutschen konstitutionell-monarchischen Staate und damit überhaupt der obersten Grundsätze unseres heutigen Staatslebens sowohl für die Einzelstaaten wie für das Reich. Hier handelt es sich um unverrückbare Grenzsteine im Staatsrecht.

Im übrigen freilich bietet gerade die Lehre von den Rechtsquellen heute ein besonders ausgiebiges Kontroversenfeld, auf dem mit scharfer, manchmal die Grenzen der vornehmen Sprache der Wissenschaft stark überschreitender Polemik gerungen wird; man hat dabei wohl manchmal die Empfindung: je unsicherer die Sache, desto heftiger die Sprache. Festhaltend an den von ihm schon in der Konfliktszeit ausgeführten Gedanken hat Laband in seinem Staatsrecht die Lehre vom formellen Gesetz in systematischer Darlegung begründet; die Literatur ist ihm darin überwiegend gefolgt; nur einzelne — so ausser mir besonders Hänel und Martitz — haben die neue Lehre abgelehnt. Trotz der „herrschenden Lehre" vermag ich die Streitfrage auch heute noch nicht für abgeschlossen zu betrachten. Auch die Streitfragen des Verordnungsrechtes können nicht als erledigt angesehen werden; Laband nimmt wie eine Zweiteilung des Gesetzesbegriffs, so auch eine Zweiteilung der Verordnung in Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung, formelle und materielle Verordnung, an und dieser Gedanke wird in erhitzten Kämpfen, insbesondre zwischen Anschütz und Arndt umstritten; vor allem handelt es sich dabei um die Frage, ob ein selbständiges monarchisches Verordnungsrecht für Rechtssätze ausserhalb der Gesetzessphäre bestehe, wie Arndt dies behauptet, oder ob „Rechtsverordnungen" nur kraft Delegation des Gesetzgebers zulässig seien, wie Laband, Anschütz, Hänel annehmen. Der Streit hat grosse Dimensionen angenommen und greift auch tief in die Praxis ein; von Regierungswegen scheint man in neuerer Zeit, gegenüber der überstarken Phalanx der Theorie, für Verordnungen möglichst die gesetzliche Basis durch positive Vorschrift zu sichern, um die Gefahr gerichtlicher Ungültigkeitserklärung von Verordnungen zu vermeiden. Theoretisch wird man als den bedenklichsten Punkt der herrschenden Lehre die Unmöglichkeit der festen Bestimmung des Begriffes „Rechtssatz", speziell in seinem Unterschied von „Verwaltungsvorschrift", anzusehen haben. Die Unterscheidung zwischen Rechtssatz und Verwaltung, die die herrschende Lehre zu begründen versucht, scheint mir — abgesehen von den schweren praktischen Gefahren, die sie in sich birgt — theoretisch vollkommen zu versagen.

Eine reiche und bedeutsame Literatur ist allmählich über diese Fragen herangewachsen; völlig entschieden sind sie nicht.

Auch in die Lehre von den Staatsverträgen spielen diese Streitfragen herein; dazu kommen hier noch anderweitige Schwierigkeiten prinzipieller Natur, sodass die Materie in der Theorie wie auch in der Praxis, ziemlich verwirrt erscheint. Laband hält hier fest an der Unterscheidung zwischen der staats- und völkerrechtlichen Seite und findet diese Unterscheidung auch in den Bestimmungen der Reichsverfassung; demgegenüber hat schon Ernst Meier (über den Abschluss von Staatsverträgen, 1874) den m. E. richtigen Weg gezeigt, wenn er ihn auch nicht vollständig zu Ende gegangen ist. Hier muss auf der

Ernst Meierschen Monographie über den Abschluss von Staatsverträgen weiter fortgebaut werden. Die Streitfrage hängt zusammen mit der grossen Kontroverse über die Rechtsgrundlage des Völkerrechtes. Laband folgt, soweit er Anlass hat, über diese Fragen zu handeln, der herrschenden Lehre, was ihn zu einer Zerreissung der einheitlichen Materie des Gesandtschaftsrechtes in einen völkerrechtlichen und einen staatsrechtlichen Teil und zu einer m. E. unhaltbaren Auffassung der Grundlagen des Konsularrechtes führt.

Doch ich muss dieser Besprechung von Einzelpunkten genug sein lassen. Nur ein Punkt sei noch kurz berührt: das Gerichtswesen, weil es den Umfang und die Kraft der Labandschen Geistesarbeit in ganz besonderer Weise kennzeichnet. Wenn überhaupt in früherer Zeit Gerichtswesen und Gerichtsverfassung im Rahmen des Staatsrechtes behandelt wurden, so geschah dies durch einfache Mitteilung der tatsächlichen Einrichtungen, höchstens noch mit dankbaren politischen Exkursen, z. B. über die grosse Kulturbedeutung der Schwurgerichte; so in Rönnes preussischem Staatsrecht. Laband zuerst hat die Aufgabe gestellt und gelöst, die staatsrechtlichen Gesichtspunkte der Gerichtsverfassung und der Prozessordnungen zu gewinnen. Dies führt zu überaus anziehenden Erörterungen über die verschiedenen Arten des Richteramtes, über die Bedeutung von Staatsanwaltschaft und Rechtsanwaltschaft, über die prinzipielle Natur von Klage und Urteil. Diese Erörterungen bieten dem Leser einen besonders hohen Genuss. Laband musste für Bearbeitung dieser Materie in eindringendster Weise sich der zivilprozessualischen Literatur widmen und die zahlreichen schwierigen Probleme, die dieser Zweig der Rechtswissenschaft in neuester Zeit hervorgebracht hat, sich zu eigen machen. Die Art, wie er in diesem ihm fremden Rechtszweig die schwierigsten Fragen aufgenommen und auf ihren staatsrechtlichen Inhalt geprüft hat, erregt unsere Bewunderung und zeigt in ganz hervorragender Weise die Kraft und Universalität der Labandschen Geistesarbeit. —

Das Labandsche Werk hat ungeheuer befruchtend auf die Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes gewirkt; wie ein breiter Strom ergossen sich die Labandschen Anregungen über das früher so dürre Land des deutschen Staatsrechtes; reiche Früchte sind aus den seit Mitte der 70er Jahre gelegten Samenkörnern erwachsen; eine fast überreiche staatsrechtliche Literatur ist daraus hervorgegangen.

Alle staatsrechtliche Arbeit nach Laband steht auf seinen Schultern. Jede neue Auflage des Werkes enthält eine Fülle von neuer Arbeit, teils kritischer Art gegenüber den zahlreichen Erzeugnissen der neueren Literatur, teils in Ausgestaltung des Stoffes auf der Grundlage der neueren Gesetzgebung. Unermüdlich schafft Laband weiter an seinem Werke und hoffentlich wird seine Kraft und Frische noch lange nicht erlahmen.

VIII. Die Bearbeitungen des Reichsstaatsrechtes nach Laband.

Nach Laband sind noch einige Gesamtdarstellungen des deutschen Reichsstaatsrechtes erschienen, ausser der meinigen (erste Aufl. 1880/83, zweite

Aufl. 1895/97) die Werke von Georg Meyer (erste Aufl. 1878; sechste Aufl. 1905, besorgt von Anschütz), von Rönne, Hermann Schulze und von Arndt (1901). Die Werke von Rönne und Schulze waren von Anfang an unselbständig und sind durch die Entwickelung von Staatsrecht und Staatsrechtswissenschaft überholt; das Werk von Arndt gibt eine dem heutigen Stande der Wissenschaft entsprechende, selbständige Darstellung des grossen Gesamtstoffes. An der wissenschaftlichen Neuschöpfung der Disziplin aber haben doch nur die Werke aus den beiden ersten Jahrzehnten des Reiches Anteil und zu einer Gesamtdarstellung des Stoffes wird erst dann wieder der geeignete Zeitpunkt gekommen sein, wenn die Wissenschaft die zahlreichen Einzelarbeiten hervorgebracht haben wird, die der ungeheure Stoff und die rasch voranschreitende Gesetzgebung fordern oder wenn die Ueberzeugung sich feststellen würde, dass in System und Methode der staatsrechtlichen Arbeit grundsätzlich neue Bahnen einzuschlagen wären.

Die Werke von Georg Meyer — Staatsrecht und Verwaltungsrecht — behandeln den Stoff methodisch anders als Laband. Georg Meyer fasst das Recht des Reiches und der Einzelstaaten in der Darstellung zusammen, Dass auf diese Weise der Stoff des deutschen Staats- und Verwaltungsrechtes am vollständigsten verarbeitet wird, kann keinem Zweifel unterliegen; auch kann ein grundsätzlicher Einwand gegen diese Methode kaum erhoben werden. Wohl aber muss die Zweckmässigkeit dieser Art der Darstellung in Frage gestellt werden: es ist kaum angänglich, das Recht der deutschen Kleinstaaten in dieser Weise als gleichberechtigt mit dem Rechte des deutschen Gesamtstaates oder des Grossstaates Preussen äusserlich erscheinen zu lassen. Aber die Fülle des Stoffes in bequemer Zusammenstellung, die schönen rechtshistorischen Grundlegungen, die übersichtliche Gliederung und nicht zuletzt die vornehm ruhige Sprache des Verfassers haben den Meyerschen Werken, insbesondre dem Staatsrecht, viele Freunde gewonnen und das Buch ist vielen ein treuer Freund und Berater geworden. An der Schaffung der neuen Disziplin des Staatsrechtes hat der verewigte Verfasser einen guten und grossen Anteil. Viele Einzelfragen, sowohl was die Grundlagen des Reiches als was seine Einrichtungen und seine Arbeit angeht, haben durch G. Meyer eine wesentliche Förderung gefunden. Die neueste Auflage des Staatsrechtes ist von seinem Nachfolger Anschütz besorgt und die starke, von der des Verfassers wesentlich abweichende Individualität des Bearbeiters macht sich darin nachdrücklich geltend; das liegt in der Natur der Dinge. Aber der Wunsch wird nicht ungerechtfertigt sein, dass die Meyerschen Werke uns möglichst in der ruhigen und vornehmen Sprache des Verfassers erhalten bleiben möchten.

Endlich ist noch der erste Band einer Gesamtdarstellung des Reichsstaatsrechtes von Hänel („Die Grundlagen des Deutschen Staates und die Reichsgewalt“ 1892) erschienen. Das Werk ist nicht auf die grosse Menge berechnet, sondern wird seinen Platz nur in der kleinen Gemeinde derer haben, die dem Staatsrecht ein besonderes intensives Studium widmen. Hänel verarbeitet in dies Werk natürlich die Resultate seiner früheren Studien, die

einst grundlegend für das neue Reichsstaatsrecht waren. Er gibt ferner dieser neuen Rechtsdisziplin eine bedeutsame Vertiefung durch die vergleichende Heranziehung des schweizerischen und des nordamerikanischen Bundesstaatsrechtes; als Erster sucht er den juristischen Nutzen aus dieser vergleichenden Betrachtung fremder gleichartiger Staatseinrichtungen zu gewinnen. Eingehend nimmt Hänel ferner die älteren Verfassungsentwürfe zu Hilfe und zeigt in lehrreicher Weise das allmähliche Reifen und die schliessliche Vollendung der Rechtsgedanken des heutigen Staatsrechtes, wie es sich aus der Reichsverfassung ergibt. Dass nach diesen beiden Richtungen noch viel fruchtbare Arbeit für das Verständnis unserer heutigen bundesstaatlichen Einrichtungen geleistet werden kann, ist zweifellos; die Hänelschen Anregungen werden nach dieser Richtung hoffentlich noch manche schöne Frucht bringen. Der eigentliche Schwerpunkt des Hänelschen Werkes aber liegt in der rechtsphilosophischen Vertiefung des staatsrechtlichen Stoffes; in dieser Richtung werden nur wenige den Hänelschen Untersuchungen zu folgen fähig und geneigt sein und es erhebt sich immerhin die Frage, ob nicht diese schwierigen rechtsphilosophischen Konstruktionen besser von der Darstellung des positiven Rechtsstoffes vollständig zu trennen wären. —

IX. Allgemeines Staatsrecht. Verwaltungsrecht. Völkerrecht.

Auf den ohne erhebliche Anlehnung an die frühere Zeit in den beiden ersten Jahrzehnten des neuen Reiches neu gelegten wissenschaftlichen Grundlagen hat sich inzwischen die Disziplin des Staatsrechtes reich, sehr reich entwickelt. Eine Fülle von Einzeluntersuchungen ist in der Zwischenzeit hervorgetreten; in Sammelwerken, Wörterbüchern und Enzyklopädien wird der staatsrechtliche Stoff zerkleinert und verarbeitet und in populären Darstellungen, wie dies das Bedürfnis der Zeit fordert, der Allgemeinheit zugänglich gemacht. Es kann natürlich nicht Aufgabe dieser kritischen Uebersicht über die Entstehung und Gestaltung der neuen Staatsrechtswissenschaft sein, auf jene Kleinarbeit, die zum Teil hohen wissenschaftlichen Wert hat, einzugehen.

Aber der befruchtende Strom, der sich seit Aufrichtung des deutschen Gesamtstaates über die ehedem so dürren Fluren des Staatsrechtes ergoss, hat auch für die Nebendisziplinen des Staatsrechtes die segensreichsten Folgen gehabt. Und diesen Folgen muss zum Schlusse noch ein kurzes Wort gewidmet werden; sowohl die Allgemeine Staatslehre wie das Verwaltungs- und Völkerrecht sind daran in hohem Grade beteiligt.

Die Untersuchungen über die Grundlagen des Reiches mussten mit Notwendigkeit zu intensiver Arbeit auf dem Gebiete der Allgemeinen Staatslehre führen. Diese Arbeit hatte zunächst durchweg die Gestalt von kritischen Einzeluntersuchungen, deren Ergebnis dann in die Gesamtdarstellungen des Reichsstaatsrechtes verarbeitet wurde. Die Verfasser dieser letzteren sowie zahlreiche andere Arbeiter waren an diesen Untersuchungen beteiligt und diese Arbeit hat bis auf den heutigen Tag nicht geruht und es hat nicht den Anschein, als ob das Interesse an diesen Fragen sich erschöpft hätte. Einen

Komplex der einschlagenden Fragen hat Jellinek in seinem Buch über die Staatenverbindungen bearbeitet. Von hier aus aber ging Jellinek demnächst zu einer Bearbeitung des gesamten Stoffes vor und so erschien vor wenigen Jahren (1900) die Allgemeine Staatslehre von Jellinek, als erster Band eines Werkes: „das Recht des modernen Staates" und welches Bedürfnis nach einem Werke dieser Art bestand, bewies der Umstand, dass schon nach wenigen Jahren eine zweite Auflage des grossen und schweren, zudem nur in einem ersten Bande vorliegenden Werkes nötig wurde. Fast zur gleichen Zeit erschienen die Werke über allgemeine Staatslehre von Rehm und die Anfänge des auf breitester historischer Grundlage angelegten Werkes von Richard Schmidt (1901). Jellinek, der schon durch seine früheren Arbeiten über die subjektiven öffentlichen Rechte, über Gesetz und Verordnung sowie durch das oben erwähnte Buch über die Staatenverbindungen eine Reihe von Grundfragen des Staatsrechtes bearbeitet hatte, hat in der Allgemeinen Staatslehre nunmehr die Gesamtheit dieser Grundfragen zu durchdringen unternommen. Werke wie Jellineks Allgemeine Staatslehre sind nicht von der Art, dass sie absolut sichere, fest abgeschlossene Resultate böten; ihr Wert liegt vor allem darin, dass die in ihnen niedergelegte starke Denkarbeit der Verfasser neue Denkarbeit anderer anregt und auslöst. So bietet auch Jellineks Allgemeine Staatslehre eine gewaltige Fülle neuer Anregungen. Jellinek vermag sich nicht zu begnügen mit den formellen und formalistischen Rechtssätzen; er versucht die Gedanken zu ergründen, auf denen die Rechtssätze beruhen. Für diese Arbeit ist Jellinek ausgerüstet mit einer bewundernswerten Kenntnis der älteren und der nichtdeutschen wissenschaftlichen Entwickelungen auf dem Gebiete der allgemeinen Rechts- und Staatslehre; nur Gierke ist ihm vergleichbar in der Vertrautheit mit der älteren einschlägigen Literatur. Dabei ist das die Untersuchungen Jellineks beherrschende Leitmotiv der Gedanke: dass alle derartigen allgemeinen Untersuchungen rechtsphilosophischer, rechtshistorischer und rechtsvergleichender Natur ausmünden müssen in das heutige positive Recht. Dies gibt den Jellinekschen Darlegungen den Reiz des Lebens, während sonst derartige Arbeiten leicht den Gefahren weltferner und weltfremder Theorie ausgesetzt sind. Von ganz besonderem Werte sind Jellineks Auseinandersetzungen mit den staatsrechtlichen Truggebilden der heutigen Sozialdemokratie und ihrer wissenschaftlichen Götzen.

So bietet das Studium der Jellinekschen Staatslehre hohen Genuss; auch dieses Werk ist als eine wissenschaftliche Tat zu bezeichnen. Nicht immer hat Jellinek nach meiner Ueberzeugung aus seinen richtigen Vordersätzen die zwingenden Schlussfolgerungen gezogen; dies wird eine schöne und interessante Aufgabe der wissenschaftlichen Weiterarbeit sein. Der staatsrechtlichen Entwickelung des Mittelalters ferner, die sich im Rahmen des Kirchenrechtes vollzog, ist Jellinek m. E. nicht gerecht geworden. Und endlich — was ich als einen grossen Mangel an Jellineks schönem Werke aufrichtig beklage und was nicht allein ein wissenschaftlicher Mangel ist — die brandenburgisch-preussische Staatsentwickelung in denjenigen Anfängen, die in lückenloser Folge bis auf den gegenwärtigen Moment unseres deutschen Staatslebens, unseres

„modernen Staates“, führen, hat Jellinek eines tieferen Eindringens nicht für wert befunden, obwohl herrliches Material hiefür, insbesondere durch die Verdienste Schmollers, in den letzten Jahrzehnten aus den Archiven bereitgestellt worden ist. Ich will mich hierüber nicht weiter verbreiten, sondern nur, auch an dieser Stelle, der Hoffnung Ausdruck geben, dass Jellinek den späteren Auflagen seines Werkes dies Kapitel einfügen wird; Jellinek wird dann bemerken, welche wertvollen Momente der Erkenntnis diese grossartige brandenburgisch-preussische Entwickelung auch für die allgemeine Staatslehre gibt. Es ist fast rätselhaft, wie diese Entwickelung in Deutschland so wenig bekannt hat bleiben können, wie dies tatsächlich — so manche Reichstagsrede gibt davon Zeugnis — der Fall ist.

Ein zweiter Zweig des öffentlichen Rechtes, der im Zusammenhang der oben geschilderten Entwickelung zu hoher Bedeutung gelangt ist, ist das Verwaltungsrecht. Während Frankreich seit der napoleonischen Verwaltungsorganisation auch eine hochbedeutende Literatur des Verwaltungsrechtes und somit für diese wissenschaftliche Disziplin bereits die wertvolle Tradition eines Jahrhunderts hat, ist die Disziplin des deutschen Verwaltungsrechtes noch ganz jung und steht infolge dessen in vielen ihrer Teile noch ganz in den unreifen Anfängen der Jugend. In den Lehrbetrieb der Universitäten hat in Preussen erst Minister v. Puttkamer Ende der 70er Jahre das Verwaltungsrecht eingefügt, die richtige Stellung darin hat die Disziplin heute noch nicht, aber seit Puttkamer scheint kein Minister mehr genügendes Interesse für diesen hochwichtigen Punkt gehabt zu haben. An den süddeutschen Universitäten war seit langer Zeit die Stellung des Verwaltungsrechtes besser; eine wirklich wertvolle Entwickelung jedoch konnte die Disziplin des Verwaltungsrechtes aus den kleinen Verhältnissen der süddeutschen Staaten heraus nicht finden. In Preussen aber wirkte bis heute die Tradition Friedrich Wilhelms I. fort, dass für die Verwaltung das „die Wirtschaft kennen“ viel wichtiger sei als alle Wissenschaft, dass die Verwaltung grundsätzlich nicht Handhabung von Rechtssätzen, sondern Handeln, „Geschäftsführung“, sei.

Auf der Grundlage dieses Gedankens hatte die preussische Verwaltung als Praxis schon unter Friedrich Wilhelm I. eine hohe Vollendung erreicht, ja war in ihrer Eigenart zu einer europäischen Berühmtheit geworden. Als dann infolge der in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts eingetretenen Desorganisation der Verwaltung der Staat Preussen in der Katastrophe von 1806 völlig zusammengebrochen war, baute ihn der Reichsfreiherr vom Stein durch seine Reformgesetzgebung von 1808 wieder neu auf und so steht dieser Staat heute noch vor unseren Augen. Die Verwaltung Friedrich Wilhelms I. beruhte nur auf dem Gedanken der Staatsautorität; diesen Gedanken hielt Stein fest, reinigte ihn aber von den Auswüchsen, die ihn in den letzten Jahrzehnten des 18. Jahrhunderts überwuchert, ja geradezu erstickt hatten, und verband ihn mit dem Gedanken der Bürgerfreiheit und Selbstverwaltung. Stein konnte sein Werk nicht vollenden. Unter Bismarcks geistiger Leitung wurde, seit Ende der 60er Jahre, die Weiterführung des grossen Werkes unternommen und der preussischen Verwaltung ihre heutige

Gestalt gegeben (seit 1880/83). Fertig ist das Werk auch heute noch nicht: wir harren mit Sehnsucht des Staatsmannes, dessen schöpferischer Genius ihm die endgültige Gestaltung geben soll.

Der Rechtsgeschichte der preussischen Verwaltung ist in letzter Zeit viele schöne und schwere Arbeit gewidmet worden. Es ist noch nicht lange her, seit man sich entschlossen hat, die Schätze der preussischen Archive aus älterer Zeit der wissenschaftlichen Erforschung zugänglich zu machen. Seitdem hat Schmoller, unterstützt von einem Stabe wissenschaftlicher Mitarbeiter, uns die Kenntnis des inneren preussischen Staates im 18. Jahrhundert, insbesondere der grossen Epoche Friedrich Wilhelms I., erschlossen. Die grosse Steinsche Reform hat Ernst Meier in seinem ausgezeichneten Werke über die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung (1881) klargelegt; nicht allein diese Gesetzgebung selbst, sondern auch die Fäden, die sie mit der Vergangenheit verbinden und die Gründe des inneren Zerfalles des grossartigen Verwaltungsbaues Friedrich Wilhelms I. hat Ernst Meier meisterhaft geschildert; jeder preussische Verwaltungsbeamte müsste sich den Inhalt dieses Werkes ganz zu eigen machen, denn es gibt kein Werk, das das Zentralnervensystem der Verwaltung dieses Staates zu so klarem Ausdruck bringt wie dieses[1]). Später ist dann Max Lehmanns grosses und abschliessendes Werk über Stein erschienen (drei Bände 1902—1905); die Punkte aber, auf die es für die Erkenntnis der preussischen Verwaltung ankommt, sind von Ernst Meier viel schärfer und richtiger gekennzeichnet, als von Lehmann; das Auge des früheren Landrates hat darin naturgemäss klarer gesehen als das des gelehrten Historikers.

Viele historische und volkswirtschaftliche Kleinarbeit hat sich weiterhin an diese führenden Werke angereiht.

Inzwischen hat auch die positivrechtliche Arbeit auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes quantitativ und qualitativ einen sehr grossen Umfang angenommen. Kaum übersehbar ist die einschlägige Literatur der letzten Jahrzehnte und es ist ein wissenschaftliches Verdienst, das sich Stier-Somlo erwirbt, indem er in der übersichtlichen Form eines Jahrbuches (seit 1906) die neuere Literatur, nach Materien geordnet, in kurzer Inhaltsangabe zusammenstellt.

Dadurch dass das Reich eine Reihe wichtiger Verwaltungszweige übernahm, die demgemäss in den grossen Gesamtwerken des Reichsstaatsrechtes ihre Bearbeitung fanden, kam der befruchtende Einfluss dieser in kurzer Zeit so hochentwickelten Disziplin dem Verwaltungsrecht ganz unmittelbar zu statten; insbesondere hat auch nach dieser Richtung die Labandsche Darstellung eine grosse Wirkung geäussert. Vor allem ist es das Gebiet der neuen sog. Sozialgesetzgebung, das auch wissenschaftlich die bedeutendsten Anregungen bot. Es handelt sich ja hierbei um eine der grössten Entwickelungen nicht nur Deutschlands, sondern der ganzen Menschheit; mehr noch als das preussisch-deutsche Militärrecht wird dies deutsche Sozialrecht vorbildlich werden für die übrigen Staaten der Welt und ist dies bereits geworden.

---

1) Neuerdings (1907) ist der erste Band eines Werkes erschienen, in welchem Ernst Meier die französischen Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert in wahrhaft klassischer Weise und in geistvoller und glänzender Darstellung behandelt.

Weder die Gesetzgebung noch die Wissenschaft haben in dieser Materie bis jetzt eine abschliessende Gestaltung finden können; das liegt in der Natur der Dinge: ein Vierteljahrhundert ist kurze Zeit für die gesetzgeberische und wissenschaftliche Gestaltung grosser Menschheitsprobleme. Aber in grossen und kleinen Werken hat die deutsche Wissenschaft erfolgreich an diesem gewaltigen Probleme mitgearbeitet; nur die gross angelegten Werke von Rosin (1893 und 1905) und Piloty (1890—1893) mögen hier genannt werden; dazu kommen zahlreiche kommentarische Bearbeitungen der einschlägigen einzelnen Gesetze, teilweise von hohem wissenschaftlichen Werte.

Von den Lehr- und Handbüchern des Deutschen Verwaltungsrechtes hat das zuerst (1884) auf der Grundlage unserer heutigen Staatsverhältnisse erschienene von Löning leider eine Neubearbeitung nicht wieder gefunden und ist heute zum grossen Teile veraltet. Bei dem hohen wissenschaftlichen Werte des — auch für Lehr- und Lernzwecke besonders geeigneten — Werkes ist dies in hohem Grade zu bedauern. Das Georg Meyersche Verwaltungsrecht — zwei Bände, erste Aufl. 1883—85, zweite A. 1893, neue Auflage von Schücking in Vorbereitung — teilt durchaus die oben hervorgehobenen Vorzüge des Meyerschen Staatsrechtes. Daneben sind noch die verschiedenen verwaltungsrechtlichen Arbeiten von Freiherrn von Stengel zu nennen. Für die Schaffung eines abschliessenden Lehrbuches des Deutschen Verwaltungsrechtes erscheint die Zeit noch nicht gekommen: weder hat die Gesetzgebung den hiefür erforderlichen Abschluss dermalen schon gefunden, noch hat die wissenschaftliche Erörterung der Grundbegriffe zu der hiefür notwendigen Klarheit geführt. Ganz besonders gilt dies von den Grundbegriffen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar ist hierüber im Laufe der letzten Jahrzehnte eine grosse Literatur entstanden; aber es fehlt noch viel, dass aus dieser Gärung — in der Gesetzgebung wie in der Wissenschaft — eine auch nur einigermassen befriedigende Klärung sich ergeben hätte. Auch die analogen Probleme des Zivilprozesses befinden sich bekanntlich zur Zeit im Zustande eines wissenschaftlich hochbedeutsamen und hochinteressanten Zersetzungs- bezw. Neubildungsprozesses, der meines Erachtens auch — voraussichtlich mit negativen Wirkungen — massgebend sein wird für die Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine unbefriedigendere, ja man muss wohl sagen kläglichere wissenschaftliche Verhandlung als diejenige des deutschen Juristentages von 1904 über die Rechtskraft auf dem Gebiete der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat wohl der Juristentag noch nie erlebt. Aber eine grosse Ungerechtigkeit wäre es, zu verkennen, welch hohen Wert für Einzelfragen des Verwaltungsrechtes die neugeschaffenen Verwaltungsgerichtshöfe haben, insbesondre die sorgfältige und tiefeindringende Rechtsprechung des preussischen Oberverwaltungsgerichtes (48 Bände Entscheidungen).

Eine besondere und ausgezeichnete Stellung in der neuesten Entwickelung der Wissenschaft des Verwaltungsrechtes nimmt Otto Mayer ein. Hervorgegangen aus bayrischen Anfängen hat dieser Schriftsteller als Strassburger Rechtslehrer Theorie und Praxis des französischen Verwaltungsrechtes eindringend kennen gelernt und in seiner „Theorie des französ. Verwaltungs-

rechtes“ (1886) diese Kenntnis und Erkenntnis der deutschen Wissenschaft vermittelt. Das französische Verwaltungsrecht in seiner ein Jahrhundert umfassenden grossen Tradition, die in hochbedeutenden wissenschaftlichen Werken niedergelegt ist, kann uns in vielen Dingen ein ausgezeichneter Lehrmeister sein, insbesondre dahin, dass das Verwaltungsrecht nicht mit zivilrechtlichen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mit zivilprozessualischen Begriffen gemeistert werden dürfen, sondern sich ihre Grundbegriffe selbst bilden müssen, ausgehend von dem Gesichtspunkt: dass das Staatsverwaltungsrecht, einschliesslich der Verwaltungsgerichtsbarkeit, den öffentlichen Interessen zu dienen hat. Das französische Verwaltungsrecht wird von diesem Gedanken beherrscht; in Deutschland stehen wir kaum in den ersten Anfängen dieser Erkenntnis.

In seinem Deutschen Verwaltungsrecht (zwei Bände 1895/96) hat Otto Mayer zuerst den Versuch dieser selbständigen Gestaltung der Rechtsbegriffe des Verwaltungsrechtes im ganzen Umfange unternommen; es handelt sich dabei um grosse und schwere Anfänge; zudem ist auch die Form, in der Mayer seine konstruktiven Darlegungen gibt, eine schwere. Dass aber auf diesem Wege allein ein wissenschaftlicher Aufbau des Verwaltungsrechtes möglich ist, ist mir heute schon zweifellos. Leider hat auch Otto Mayer wie Jellinek die preussische Verwaltung in ihrer unmittelbaren täglichen Arbeit kennen zu lernen keine Gelegenheit gehabt. —

Endlich muss noch mit wenigen Bemerkungen der Disziplin des Völkerrechtes gedacht werden. Noch vor zwei Jahrzehnten war der Zustand dieser Disziplin in ihrer deutschen Bearbeitung ein geradezu trostloser. Nirgends wurde so mit Redensarten, ja hohlen Phrasen gesündigt als auf diesem Gebiete und geradezu entwürdigend war es, dass in manchen dieser Arbeiten die Gesetzgebung fremder Staaten behandelt wurde, während die betreffende deutsche Gesetzgebung dem Verfasser unbekannt geblieben war. Daran kranken wir heute noch; der Jurist wandte sich geringschätzig von dieser Art Jurisprudenz ab und verspottete sie mit Recht. Nur das internationale Privat- und Strafrecht hatte durch von Bar eine wertvolle juristische Bearbeitung gefunden, an die sich späterhin das grosse und ausgezeichnete Werk von v. Martitz über Rechtshilfe im internationalen Verkehr (2 Bände) anschloss. Heute hat sich auch darin eine grosse Wandelung vollzogen und wenn leider für die weitaus grösste Zahl der praktischen Juristen und Verwaltungsbeamten das Völkerrecht auch heute noch „Graeca sunt, quae non leguntur“, so ist doch die wissenschaftliche Arbeit im Völkerrechte heute eine ganz andere geworden, als zu Zeiten von Bluntschli, Heffter und Geffcken, und selbst im Kopfe des Amtsrichters in einem masurischen oder Eifel-Städtchen dämmert die Erkenntnis, dass der Jurist von diesen Dingen etwas wissen müsse.

Auch diese Wandelung hat ihren letzten und hauptsächlichsten Grund in der Umwälzung des Jahres 1866. Schon der Norddeutsche Bund und dann weiterhin das Deutsche Reich im Zeitalter des grossen Kaisers und des grossen Kanzlers nahmen eine ganz andere Stellung in den Fragen und zu den Fragen der Welt ein, als einst Preussen, von den übrigen Staaten ganz zu schweigen.

Die grossen Welt-Konferenzen der 70er und ersten Hälfte der 80er Jahre wurden in der Hauptstadt des Deutschen Reiches unter dem Vorsitze Bismarcks abgehalten. Dazu kam dann weiterhin allerdings die Flutwelle des Internationalismus, die sich nach Präsident Roosevelts treffendem Ausspruch heute über die Welt ergiesst.

Unter dem Einfluss jener deutschen Wandelung und dieser weltpolitischen Strömung begann auch für die wissenschaftliche Bearbeitung des Völkerrechtes in Deutschland eine neue Aera: an Stelle der juristisch fast inhaltsleeren Bücher der oben gekennzeichneten Art traten die von juristischem Sinn erfüllten Lehr- und Handbücher des Völkerrechtes von Gareis, v. Liszt, Ullmann, Rivier, dazu zahlreiche und zum Teil bedeutende juristische Monographien über Einzelmaterien des Völkerrechtes. Die rasch aufeinander gefolgten Auflagen des Lisztschen Lehrbuches (1. Aufl. 1898, 4. Aufl. 1906) haben bewiesen, dass ein starkes Bedürfnis nach dieser Richtung auch in Deutschland besteht. Das Lehrbuch von Ullmann (1898) bietet eine ausgezeichnete Darstellung des völkerrechtlichen Gesamtstoffes. Ein wahres Kabinetsstück der Darstellung nach Form und Inhalt bietet das v. Martitzsche Völkerrecht in dem grossen Sammelwerke: Kultur der Gegenwart. Hoffentlich erweitert der Verfasser diese Darstellung zu einem Handbuche des Völkerrechtes. In zwei starken Bänden hat Meurer in trefflicher Weise die Ergebnisse der ersten Haager Konferenz, erst das jus pacis (1904), dann das jus belli (1907) — auch das Kriegsrecht von Albert Zorn (1906) darf ich hier wohl erwähnen — bearbeitet, während dieser bedeutsame Stoff aus dem Schosse anderer Nationen bisher in dieser umfassenden Weise nicht bearbeitet worden ist. So ist die juristische Arbeit auf dem Gebiete des Völkerrechtes in Deutschland erfreulicher Weise in starkem Steigen begriffen. Allerdings ist hierin auch, im Vergleiche mit anderen Nationen, vieles nachzuholen.

Juristische Arbeiten im Völkerrecht müssen notwendig bedingt sein von der grundsätzlichen Auffassung des Völkerrechtes überhaupt. Die deutsche Auffassung, wie sie sich unter der Herrschaft der historischen Schule und als Ausfluss der Grundanschauung dieser Schule vom Recht selbst gebildet hatte, steht bekanntlich im scharfen Gegensatze zu der englisch-amerikanischen Auffassung vom Völkerrecht als einem Bestandteil des eigenen Landes-Rechtes. Dass jene deutsche Auffassung viel zu dem Phrasenwirrwarr beigetragen hat, in den schliesslich das Völkerrecht in Deutschland geriet, wird nicht zu bestreiten sein. Die „herrschende Meinung", wenn man von einer solchen sprechen kann, ist neuerdings direkt und indirekt hart angefochten worden und jedenfalls arg ins Wanken gekommen. Eine grundsätzliche Revision der wissenschaftlichen Fundamente des Völkerrechtes ist unbedingte wissenschaftliche Notwendigkeit. In seinem Werke: Völkerrecht und Landesrecht, hat Triepel nach dieser Richtung einen vielversprechenden Versuch unternommen. Das von einem der berufensten Arbeiter auf diesem Grenzgebiet von Philosophie und Jurisprudenz, von Bergbohm, seit Jahren in Aussicht stehende Werk über diese Grund- und Kardinalfrage des Völkerrechtes ist leider noch immer nicht erschienen; es ist dringend zu wünschen, dass sich

der Verfasser zur baldigen Veröffentlichung entschliesst, die hoffentlich den festen wissenschaftlichen Boden für Einzeluntersuchungen bieten wird und darum ein dringendes wissenschaftliches Bedürfnis ist.

Wenn auch, wie oben bemerkt, in letzter Zeit die wissenschaftliche Arbeit sich solchen Einzeluntersuchungen völkerrechtlicher Natur einigermassen zugewendet hat, so sind doch noch zahlreiche Partien des Völkerrechtes, sowohl des durch deutsche Gesetze geregelten wie des auf internationalen Verträgen beruhenden, so gut wie völlig unbearbeitet; wir haben keine genügende Bearbeitung des heute so wichtigen Konsularrechtes; ebenso bedarf das öffentliche Seerecht einer umfassenden Bearbeitung: die von Perels zur Grundlage seiner Darstellung gemachte Unterscheidung von Staatsseerecht und Völkerseerecht ist grundsätzlich m. E. nicht haltbar und zerreisst den einheitlichen Stoff in zwei Teile, die doch ihrer Natur nach notwendig verbunden sein müssen. Die grossen Staatsverträge wirtschaftlicher und verkehrsrechtlicher Natur, die die letzten Jahrzehnte hervorgebracht haben, entbehren gleichfalls fast durchweg einer genügenden wissenschaftlichen Verarbeitung. —

Ein reiches wissenschaftliches Leben hat sich im Rahmen unseres neuen Reiches auf allen Gebieten des öffentlichen Rechtes entfaltet und wir brauchen keinen Zweifel zu hegen, dass diese wissenschaftliche Arbeit sich in der Zukunft noch reicher und stärker entwickeln wird. Dass die Wertschätzung des öffentlichen Rechtes im Lehrbetrieb der Universitäten damit nicht gleichen Schritt gehalten hat, kann nicht verkannt werden. Hoffentlich entschliessen sich die zuständigen Stellen, namentlich in Preussen, eine Reform des juristischen Studiums und der ersten Prüfung nach dieser Richtung bald in die Wege zu leiten.

Die Haager Konferenz von 1899 und die Weiterbildung des Völkerrechts.

Von

Prof. v. **Ullmann**,
München.

—— -

I. Das rechtliche Verfahren in Völkerstreitigkeiten.

I.

Die skeptischen Urteile, welchen der Zusammentritt der Haager Konferenz des Jahres 1899 begegnete und die den Verhandlungen wie auch den Ergebnissen gegenüber zunächst nicht verstummen wollten, können heute in der Hauptsache als beseitigt angesehen werden. Man hat sich in weiten Kreisen davon überzeugt, dass es kein müssiges Unternehmen war, die Mächte zur Beratung gerade der delikatesten Fragen des internationalen Lebens zu veranlassen, denn die Resultate der Verhandlungen und die durch die seitherige Praxis im Anschluss an die Verträge vom 29. Juli 1899 geschaffene partikulare Ordnung der Beziehungen einzelner Staaten haben deutlich gezeigt, dass das Werk der Konferenz nicht bloss akademischen Wert besitzt, sondern eine reiche Quelle von Anregungen für die Weiterbildung und organische Ausgestaltung des Völkerrechts im ganzen bedeutet. Der bevorstehende Zusammentritt der zweiten Haager Konferenz wird heute schon als der notwendige neue Schritt betrachtet, den die internationale Gemeinschaft tun muss, um das Werk des Jahres 1899 zunächst in seinen Grundlagen noch weiter zu befestigen, gleichzeitig aber auch künftigen Konferenzen die Bahn für die Weiterbildung der internationalen Rechtsordnung zu eröffnen. Dass es so kommen musste, ist das Ergebnis einer Reihe äusserer, aber auch anderer psychologisch bedeutsamer Faktoren, die übrigens beide auf das engste miteinander verknüpft sind. Der Wert jener Formen internationaler Verhandlungen, in denen die zur Verhandlung berufenen Organe den Willen der von ihnen repräsentierten Völkerrechtssubjekte in persönlicher Zusammenkunft mündlich bekunden — der Kongresse und Konferenzen — ist längst erkannt. Aber die Verwertung dieser Verhandlungsformen war bis in die neuere Zeit doch nicht so

häufig und überdies waren Kongresse und Konferenzen bezüglich ihrer Aufgaben zumeist auf die Regelung politischer Fragen beschränkt[1]). Manche dieser Kongresse und Konferenzen, die wir heute schon zu den älteren zählen müssen, haben allerdings auch auf dem Gebiete des allgemeinen Völkerrechts wertvolle Resultate und einen zweifellosen Fortschritt durch Fixierung von internationalen Normen geschaffen, deren Notwendigkeit seit langem erkannt war, ohne dass es bis dahin gelungen wäre, die kollektive Aktion der Mächte zu deren formeller Anerkennung herbeizuführen[2]); ich erinnere nur an die Beschlüsse des Pariser Kongresses 1856, welche der Seerechtsdeklaration zu grunde liegen. In den Verhandlungen dieses Kongresses war auch die Ueberzeugung von dem Nutzen und Wert solcher Verhandlungen der Mächte und dem Wunsche nach öfterer Betretung dieses Weges internationaler Verständigung ausgesprochen worden, ohne indessen in der nächstfolgenden Epoche praktisch zur Geltung gelangt zu sein. Seither waren es aber zwei Momente, welche in den Gang der internationalen Angelegenheiten und folgemässig in die weitere Gestaltung des Völkerrechts mächtig eingegriffen haben. Vor allem die Macht der Tatsachen, welche die intensive Entwicklung des Verkehrs der zivilisierten Völker nicht nur innerhalb des alten Geltungsgebiets des (europäischen) Völkerrechts, sondern auf dem ganzen Erdball hervorgerufen hatte. Mit der Steigerung des Verkehrs machte sich aber sofort die Erkenntnis der Solidarität der Interessen der Völker und damit eine lebendigere Erkenntnis der Gemeinschaft zivilisierter Staaten und ihrer Aufgaben intensiver als bisher geltend. Die Staaten waren ganz unabhängig von den Beziehungen, welche die traditionelle Politik zwischen ihnen geschaffen und fortan zu regeln hatte, vor eine Reihe von neuen Aufgaben gestellt, die zumeist gar keinen politischen Charakter an sich trugen oder nur in einem lockeren Verbande mit der Politik standen; es waren dies alle jene für die Erreichung des Staatszwecks praktisch so wichtigen und unabweisbaren Probleme der Kulturpflege, in deren Lösung der moderne Staat das sublimste Ziel seiner Existenz und Zweckbestimmung erkennt, jene Probleme, deren Lösung der Staat heute selbst mit den reichsten geistigen und materiellen Mitteln seiner nationalen Verwaltung nicht zu bewirken vermag, die ihn daher auf die Kooperation anderer Staaten homogener Kultur und Kulturbestrebungen verweist. Diese den Lebensnerv des modernen Staates berührenden Probleme haben der Erkenntnis der Interessensolidarität Verkehr pflegender Staaten ihre mächtigste Förderung und Pflege zu verdanken; das Bedürfnis ihrer Lösung führte mit innerer Notwendigkeit zu jenen zahlreichen kollektiven Aktionen der Mächte, deren Er-

1) Vgl. in dieser Beziehung neuestens Nippold, Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten (1907) S. 480 ff. Vgl. im allgemeinen Fried, Annuaire de la vie internationale, wo ein jährlicher Bericht über die Staatenkonferenzen gebracht wird.

2) Nippold a. a. O. S. 481: „Vom Wiener Kongress angefangen haben alle die Kongresse und Konferenzen des 19. Jahrhunderts sich auch um die Fortbildung des Völkerrechts grosse Verdienste erworben. Aber im Vordergrunde standen bei den älteren von ihnen doch politische, namentlich territoriale Interessen.“ Vgl. auch Pradier-Fodéré, Cours de droit diplomatique II, Cap. 14; Zorn in der „D. Juristenzeitung“ (1. Jan. 1906).

gebnisse wir schon heute im Komplex als internationales Verwaltungsrecht bezeichnen können. Die Schaffung dieses neuen Rechtsgebiets — dieses modernen Verkehrsrechts[1]) — ist das Werk der zahlreichen Konferenzen der neuesten Epoche, denen in der Geschichte des Völkerrechts eine ebenso wichtige wie eigenartige Rolle zugewiesen ist. Ihre Eigenart liegt in ihrem nichtpolitischen Charakter.

Nun gehört aber doch gewiss der rationelle Ausbau der internationalen Rechtsordnung selbst (zum Unterschiede von dem internationalen Verwaltungsrecht) zu den bedeutsamen Aufgaben, welche die internationale Gemeinschaft zu lösen hat; ist doch ebenso wie im nationalen Leben die rechtliche Ordnung die unerlässliche Voraussetzung der Wohlfahrtspflege und der Lösung der positiven Kulturprobleme, denen sich die modernen Kulturstaaten nun einmal nicht entziehen können. Der enge Zusammenhang der Lösung der Staatsaufgaben mit den Mitteln, welche die internationale Gemeinschaft den Einzelstaaten zur Verfügung stellt, drängt daher die Bedeutung der notwendigen Voraussetzung gedeihlicher Kulturpflege, nämlich der rechtlichen Ordnung und Befestigung des internationalen Rechts überhaupt in den Vordergrund. Haben wir nun gesehen, wie die Pflege jener solidarischen Kulturinteressen in unserer Zeit eine bisher nicht dagewesene kollektive Wirksamkeit der zivilisierten Mächte hervorgerufen hat, so begreifen wir, wie sich nach einem die internationale Gemeinschaft innerlich beherrschenden Gesetze auch die Notwendigkeit der Ausgestaltung und Weiterbildung des materiellen und formellen Völkerrechts immer mächtiger Anerkennung verschaffen muss. Die intensive Förderung der spezifischen Verkehrsinteressen durch kollektive Akte der solidarisch interessierten Staaten musste die Aufmerksamkeit auch auf ein analoges Vorgehen auf anderen Gebieten der internationalen Rechtsordnung lenken und die Bedeutung der Konferenzen für die Weiterbildung des Völkerrechts durch allgemeine rechtsetzende Verträge klarlegen. Während in früheren Epochen und auch teilweise noch in neuerer Zeit die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft Fragen der internationalen Rechtsordnung vielfach allzu einseitig aus dem Gesichtspunkt ihrer individuellen und isolierten Interessen zu betrachten pflegten, drängt in unseren Tagen die nicht abzuweisende Solidarität der Interessen zu der Ueberzeugung, dass für jedes völkerrechtliche Problem heute der Satz res nostra agitur Geltung beansprucht: die Erkenntnis der internationalen Gemeininteressen wird zu einem konstant wirksamen Motiv kollektiven Vorgehens; man scheut die Kooperierung im Dienste jener Gemeininteressen umso weniger, als man überzeugt ist, dass sie gleichzeitig das Mittel ist, die individuellen Interessen des einzelnen Staates zu schützen und zu fördern. Wir dürfen uns indessen nicht wundern, wenn die richtige Erkenntnis des Verhältnisses der Individual-

1) Nippold a. a. O. 32 betont dieses Moment in nachdrücklicher Weise: „es habe sich ein neues internationales Recht in der Gestalt eines Weltverkehrsrechts zu entwickeln begonnen — ein internationales Recht, das mit der Politik nichts zu tun hat und in dem wir daher gleichzeitig auch . . . die Anfänge einer wirklichen Herrschaft des Rechts auf internationalem Boden begrüssen dürfen, und zwar um so mehr, als es an Umfang und Bedeutung das alte Völkerrecht bei weitem überragt“.

interessen (der einzelnen Mitglieder der internationalen Gemeinschaft) und der Gemeininteressen der Staaten als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sich nur allmählich und langsam Geltung verschaffen konnte. Wie verhalten sich denn die Dinge in der staatlich organisierten Gemeinschaft bezüglich des Verhältnisses der Gemeininteressen und der Interessen der Individuen und der politischen Parteien? Ist hier wirklich immer das Gemeininteresse oder nicht vielmehr das Parteiinteresse oft bei den wichtigsten Aktionen des Staates der den Ausschlag gebende Faktor? Je mehr das Gemeininteresse über das Parteiinteresse den Sieg davonträgt, desto sachgemässer und wirksamer kann der Staat seine Aufgabe lösen. Aehnlich verhält es sich in der internationalen Gemeinschaft: je mehr in den Aktionen der Mächte der Gedanke der Interessensolidarität in den Vordergrund tritt, desto sicherer kann die internationale Gemeinschaft durch das ihrem Wesen entsprechende kollektive Vorgehen der Mächte ihre Aufgabe lösen und den Interessen der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft in vollem Masse gerecht werden.

Man möchte vielleicht geneigt sein, gerade mit Rücksicht auf die Haager Konferenz des Jahres 1899 die Richtigkeit des Satzes, dass in unseren Tagen für die kollektive Tätigkeit der Staaten zum Zwecke der Weiterbildung des Völkerrechts die Bedingungen durchaus günstig liegen und auf Seite der Mächte die Disposition zu solcher Wirksamkeit vorhanden ist, zu bestreiten. Ist doch der Anlass zur Einberufung der Konferenz nicht etwa von vornherein auf die Lösung jener Aufgaben gerichtet gewesen, die erst auf Grund des zweiten Zirkulars des Kaisers von Russland (Januar 1899) in bestimmter Gestalt hervortraten und sich zu einem brauchbaren Konferenzprogramm ausgestaltet hatten. Das erste Zirkular (August 1898) hatte auf den ersten Blick einen entschieden politischen Charakter. Allein die Diskussion über das in dem ersten Zirkular angeregte „Friedensproblem“ konnte doch füglich nicht abgelehnt werden, ebenso wenig der naheliegende Gedanke, dasjenige zu unternehmen, was den ernsten Willen bekundete, das Möglichste im Interesse friedlicher Erledigung von internationalen Streitfällen durch allgemeine völkerrechtliche Normen zu leisten. So ist es allerdings richtig, dass die Tätigkeit der Konferenz durch die ganze Sachlage auf die Weiterbildung des Völkerrechts erst hinübergeleitet wurde. Indessen, wir dürfen nicht vergessen, dass die Mächte gerade damals schon eine überaus fruchtbare Tätigkeit im Dienste der Weiterbildung des Völkerrechts entwickelt hatten. In demselben Lande und in derselben Stadt tagten während der Neunzigerjahre jene Konferenzen, deren Ergebnisse das Völkerrecht auf wichtigen Gebieten des internationalen Privatrechts und internationalen Prozessrechts so mächtig gefördert hatten. So erscheint das Werk der Haager Konferenz des Jahres 1899 in der Tat als ein Glied in der Reihe von kollektiven, rechtsetzenden Akten der Mächte, die von dem Gedanken der Notwendigkeit spontaner Weiterbildung des Völkerrechts beherrscht sind. In ähnlicher Weise, wie die Arbeiten der Haager Konferenzen für Kodifikation des internationalen Privatrechts nur den Beginn weiterer Konferenztätigkeit auf diesem der Kodifikation heute schon zugänglichen Gebiete bedeuten, ist auch das Werk der Haager Konferenz des Jahres

1899 durchaus nicht abgeschlossen, sondern augenscheinlich auch nur der Beginn einer weit ausgreifenden Aktion auf anderen Gebieten des Völkerrechts, die gleichfalls ihrer Natur nach der Kodifikation zugänglich und ihrer auch in hohem Masse bedürftig sind. Auf dem Gebiete des Kriegsrechts wurden neuere Kodifikationsversuche (Brüsseler Deklaration vom Jahre 1874) abgeschlossen und Einrichtungen, die auf Staatenkonferenzen schon vorbereitet waren (Ausdehnung der Genfer Konvention auf den Seekrieg) einer Regelung unterzogen; in engerem Zusammenhange mit dem Anlass der Einberufung der Konferenz wurde aber in erster Reihe ein für die internationale Friedensordnung überaus wichtiges Gebiet kollektiver Regelung zugeführt, nämlich das Verfahren in völkerrechtlichen Streitigkeiten. Der Wert der Ergebnisse der Haager Konferenz liegt augenscheinlich gerade in dem sog. Friedens-Abkommen. Hier sind die Ansätze und Grundlagen einer für die praktische Geltung und den Schutz des Völkerrechts als Friedensordnung unerlässlichen Regelung des Verfahrens in internationalen Streitfällen gegeben. Diese Bedeutung des Friedens-Abkommens ist neuestens von Nippold in der oben allegierten umfassenden Arbeit über diesen Teil des Werkes der Haager Konferenz, die auch er als „Völkerrechtskonferenz" charakterisiert wissen will, klar erkannt. Nach seiner Meinung ist die Fortbildung des Verfahrens „die eigentliche, die wichtigste Aufgabe der Haager Völkerrechtskonferenz" (S. 485). Es mag ja auffallen, dass die kollektive Aktion der Mächte gerade bei dem Verfahren eingesetzt hat, während es vielleicht näher lag, das materielle Völkerrecht einer kodifikatorischen Regelung zu unterziehen. Allein, man denke doch vor allem an den Anlass der Aktion der Mächte, die, wie ich schon oben bemerkt habe, mit Notwendigkeit auf die Diskussion der Mittel friedlicher Streiterledigung hinübergeleitet wurde und mit der Vertiefung des Gegenstandes zu einer allgemeinen Normierung des Verfahrens im ganzen gelangen musste. Ausserdem möchte ich auch auf die Tatsache in der geschichtlichen Entwicklung des Völkerrechts hinweisen, dass sich ursprünglich eigentlich vorwiegend nur Gewohnheiten auf dem Gebiete der gewaltsamen Austragung von Völkerstreitigkeiten entwickelt hatten, bevor Normen für den friedlichen Verkehr der Staaten in grösserem Umfang zur Anerkennung gelangten und sohin in geschichtlicher Beziehung den Normen des materiellen Völkerrechts Priorität nicht zukommt. Auch Nippold bemerkt (S. 486), dass „es wohl mehr als blosser Zufall (ist), dass die Kodifikation des Verfahrens im Völkerrecht derjenigen des materiellen Völkerrechts vorausgegangen ist. Wir begegnen dieser Tatsache, dass das Verfahren zuerst der Rechtssetzung unterworfen wird, auch auf anderen Gebieten. Und speziell im Völkerrecht war die Kodifikation des Verfahrens zweifellos die dringlichere Aufgabe: die Regelung des völkerrechtlichen Verfahrens wird vielleicht an Bedeutung von keiner anderen Aufgabe der Gegenwart auf rechtlichem, zugleich aber auch auf politischem und kulturellem Gebiet erreicht". Gegenüber der offensichtlichen unmittelbaren praktischen Bedeutung einer Regelung des Verfahrens ist es schlechthin nicht zu begreifen, wie im Hinblick auf die weitere Tätigkeit der Haager Konferenzen in den interparlamentarischen Kon-

ferenzen zu Christiania 1899, Brüssel 1905 und London 1906 allen Ernstes die einheitliche Kodifikation des materiellen Völkerrechts als nächste und dringende Aufgabe in den Vordergrund gestellt werden konnte. Derzeit und wohl auch für eine entferntere Zukunft beschränkt sich die Möglichkeit einer Kodifikation auf einzelne Materien des Völkerrechts, die bisher durch Gewohnheiten und Verträge eine nahezu erschöpfende Regelung schon gefunden haben, wobei vornehmlich der Zweck verfolgt wird, an die Stelle der Vielheit der Quellenaussprüche eine klare und einheitliche Regelung in einem Kollektivvertrag zu setzen, ferner auf solche Materien, deren internationale Bedeutung in dem gesteigerten Weltverkehr der Neuzeit das Bedürfnis einheitlicher internationaler Regelung naherückt. Dagegen muss die Möglichkeit einer einheitlichen Kodifikation des materiellen Völkerrechts im ganzen entschieden in Abrede gestellt werden. Die Rechtsgeschichte führt doch zu der Erkenntnis, dass die Kodifikation grösserer Rechtsgebiete nur auf den höheren Stufen der Entwicklung des Rechts mit Aussicht auf Erfolg und die Erreichung des Zwecks einer derartigen, einen reichen Rechtsstoff einheitlich zusammenfassenden und zugleich weiterbildenden legislativen Aktion vorgenommen werden kann. Die Schwierigkeiten, die sich dem Versuche einer Kodifikation des Völkerrechts entgegenstellen würden, sind vom sachlichen wie vom politischen Gesichtspunkte aus ganz augenfällig; in sachlicher Beziehung müsste schon die derzeitige Unvollkommenheit des Völkerrechts sich als entscheidendes Hindernis derlei Versuchen entgegenstellen. Jedenfalls lassen derlei Projekte eine klare Einsicht in das Wesen und den Bildungsprozess internationalen Rechts vermissen. Die immerhin bedeutsamen Fortschritte, welche das Völkerrecht in unseren Tagen aufweist, zeigen gerade mit Bezug auf die Kodifikationsfrage, dass die Momente der Weiterbildung des Völkerrechts nur Symptome einer Entwicklung sind, die mit dem mächtig sich entwickelnden internationalen Verkehr gleichen Schritt zu halten sucht. Mag man daher die Frage der Kodifikation des Völkerrechts im ganzen selbst bejahen, so müsste doch das heutige Entwicklungsstadium dieses Rechtsgebietes die Kodifikation als unausführbar erkennen lassen. Im ganzen kann man wohl sagen, dass die Kodifikationsfrage auf dem Gebiete des Völkerrechts eine andere Bedeutung hat, als auf dem des nationalen Rechts. Die bisherigen Ergebnisse internationaler Kodifikation weisen auf einen Prozess hin, der sich gewissermassen aus innern Gründen als ein sukzessiver Fortschritt auf einzelnen Gebieten des internationalen Rechts darstellt und den praktischen Bedürfnissen bisher volle Rechnung getragen hat. Mit Recht sagt Nippold (S. 561): „Man sollte der Entwicklung nicht vorgreifen wollen, sondern ihr ihren freien Lauf lassen. Und das umso mehr, als ein Bedürfnis nach einer Totalkodifikation des Völkerrechts in der Tat nicht vorhanden ist. Die Völkerrechtswissenschaft und die Praxis haben dieses Bedürfnis nie weder empfunden, noch geäussert, und man muss sich daher darüber wundern, dass es von anderen Seiten geäussert wird, die gar nicht in der Lage sind, es zu empfinden oder sich von den Schwierigkeiten seiner Realisierung Rechenschaft abzulegen.“ Ganz entschieden muss aber der Zusammenhang der Kodifikationsfrage mit

der Schiedsgerichtsfrage und den Aufgaben des Haager Schiedshofs abgelehnt werden. Eine reguläre Funktionierung der Schiedsgerichte ist, wie die Praxis des Schiedswesens deutlich zeigt, im ganzen von dem Vorhandensein geschriebenen Rechts nicht abhängig [1]). Uebrigens wird die Weiterbildung des Völkerrechts durch die Judikatur der Schiedsgerichte selbst wesentlich gefördert [2]).

Die oben hervorgehobene Betonung des Bedürfnisses, in unserer Zeit vor allem das Verfahren in Völkerrechtsstreitigkeiten durch kollektive Akte der Mächte zu regeln und weiterzubilden, bedeutet eine unsere heutige Zivilisation in erfreulicher Weise charakterisierende Erscheinung. Innerhalb der Mittel der Austragung eines Streites tritt in der heutigen Entwicklung dieser Materie die Selbsthilfe praktisch in die zweite Reihe, während die Aufmerksamkeit sich in der Würdigung und dem juristischen Ausbau der friedlichen Mittel der Streiterledigung konzentriert. Je mehr der Charakter dieser Mittel als „Rechtsinstitute" in den Vordergrund tritt, desto mehr schliesst sich dieser Stoff auch theoretisch gegenüber der Lehre von der Selbsthilfe ab; jede weitere Entwicklung der Normen über die friedliche Erledigung von Streitfällen durch betreffende rechtsetzende Verträge konsolidiert die ganze Materie des rechtlichen Verfahrens und drängt auch die systematische Behandlung des Völkerrechts dazu, dem rechtlichen Verfahren die gebührende Stellung im System zu verschaffen [3]).

Innerhalb dieses Entwicklungsprozesses bedeutet nun zweifellos die Haager Konferenz des Jahres 1899 einen bedeutsamen Fortschritt — allerdings einen Fortschritt, der nicht für sich allein sondern in stetem Zusammenhang mit der Weiterbildung des gesamten Völkerrechts begriffen werden muss: jener Fortschritt des formellen Völkerrechts durch die Beschlüsse der Haager Konferenz ist in Wahrheit ein Fortschritt des Völkerrechts im ganzen. Diese fortschrittliche Bewegung, einmal eingeleitet, darf nicht unterbrochen werden; eine Gefahr der Unterbrechung und schädlichen Stillstands dürfte vielleicht nicht zu befürchten sein, da die Macht der Tatsachen des heutigen internationalen Lebens eine genug intensive motivierende Kraft gegenüber der staatsmännischen Praxis und der Doktrin äussert und auch in absehbarer Zukunft äussern wird. Dass dabei der individuelle Einfluss einzelner Persönlichkeiten eine grosse Rolle spielt, mag nicht übersehen werden. Gerade die neueste Bewegung bestätigt dies. Die Haager Konferenzen der Neunzigerjahre und ihre Fortsetzung in diesem Jahrhundert und die Haager Konferenz des Jahres 1899 sind mit den Namen Asser und Martens auf das engste verknüpft. Es ist nur zu wünschen, dass die ebenso sachgemässe wie anregende Wirksamkeit dieser Persönlichkeiten auch in Zukunft arbeitsfreudige Vertreter finde.

---

1) Vgl. Descamps in seiner „Denkschrift" S. 63 und die näheren Ausführungen Nippold's a. a. O. S. 562 ff. über diesen Gegenstand. Méringhac, Conférence de la Haye p. 363 und Traité de l'arbitrage p. 268 sq.

2) Lammasch, Deutsche Revue 1905, Nippold a. a. O. 569.

3) Es ist eine der Hauptaufgaben, die sich Nippold in seiner cit. Schrift in theoretischer Beziehung gestellt hat, dem rechtlichen Verfahren (dem formellen Völkerrecht) die gebührende Stellung im System des Völkerrechts zu vindizieren. Vgl. insbesondere die Ausführungen S. 80 ff.

Die Frage der friedlichen Erledigung von Streitfällen berührt selbstverständlich die Frage nach der Natur der völkerrechtlichen Streitigkeiten im allgemeinen. Unter dem Einfluss von Erörterungen über diese letztere Frage steht z. B. auch Art. 16 der Haager Konvention, wo zweifellos mit dem in der Theorie vorwiegend festgehaltenen Unterschied von rechtlichen und politischen Konflikten operiert wird — ein Vorgang, der auch dem Abschluss der neueren Schiedsverträge zu Grunde liegt. Neuestens hat nun Nippold Anlass genommen, dieser Frage näher zu treten (a. a. O. S. 127 ff.). Er geht dabei von dem methodisch korrekten Standpunkt aus, dass die Erkenntnis des Charakters der Völkerstreitigkeiten durchaus von der Betrachtung aller unter Staaten (unserer Zivilisation) überhaupt vorkommenden Streitfälle abhängt. Im Gegensatze zu obiger Unterscheidung der Streitfälle in Rechts- und Interessenkonflikte findet Nippold, dass die überwiegende Mehrzahl aller Streitigkeiten ein gemeinsames formales Merkmal aufweist: jeder Streit der Staaten lasse sich auf irgend welche rechtliche Momente zurückführen. Kein moderner Kulturstaat, der sich doch auch zugleich als Rechts-Staat fühlt, werde mit einem anderen in Streit geraten, ohne dass irgend ein rechtliches Interesse vorhanden wäre, sei es tatsächlich oder vermeintlich, oder dass ein Rechtsanspruch wenigstens vorgeschützt wird. Daher bieten auch sog. Interessenkonflikte in unserer Zeit eine Handhabe für die juristische Betrachtung und verdienen auch sie den Namen von Rechtsstreitigkeiten; ferner treten jene Interessenkonflikte gleichfalls in der Form von Rechtsstreitigkeiten auf. Mögen daher derlei Konflikte immerhin einen gemischten Charakter an sich tragen — sie seien doch immer Rechtsstreitigkeiten. Der Grund davon liege in der Verschiebung des Schwerpunkts der internationalen Interessen, die heute wesentlich Verkehrsinteressen seien. Allein mir scheint, dass diese Interessenverschiebung doch zunächst nur ein quantitatives Zurücktreten der rein politischen Streitigkeiten zur Folge haben konnte. Im ganzen bliebe doch noch der Unterschied von rechtlichen und politischen Streitigkeiten bestehen: jene sind solche, bei denen der Rechtspunkt sachlich das entscheidende Merkmal bildet, diese sind teils solche, bei denen der Rechtspunkt nur formell eine Rolle spielt, teils solche, welche als reine Interessenkonflikte auftreten. Indessen, wie dem auch sein mag, — die Tatsache, die Nippold hervorhebt, ist richtig, dass die reinen Interessenkonflikte und politischen Streitigkeiten gegenüber den Rechtsstreitigkeiten durchaus zurücktreten: „Der Rechtsstreit zwischen den Staaten ist . . . heute die Regel geworden, der blosse Interessenstreit bildet bei weitem die Ausnahme“ (S. 142). Ebenso ist zuzugeben, dass mancher politische Streit in einen Rechtsstreit mündet und umgekehrt ein Rechtsstreit in einen politischen Streit sich verwandelt.

Die Haager Konvention hatte gleichfalls alle Arten von völkerrechtlichen Streitigkeiten im Auge[1]). Anknüpfend an den Standpunkt des russischen Ent-

1) Vgl. darüber Meurer, Haager Friedenskonferenz I, 102 ff.; Nippold a. a. O. 145 ff.

wurfs und den der Konferenz lassen sich nach Lammasch[1]) unterscheiden: schwere „Konflikte“ welche die Gefahr eines Krieges enthalten, „Differenzen“, die auf verschiedener Beurteilung von Tatsachen beruhen und minderschwere „Differenzen“, welche rechtlicher Natur sind. Der ersten Gruppe entspreche unter den friedlichen Mitteln der Streiterledigung die Mediation, der zweiten die Untersuchungskommissionen und der dritten das schiedsgerichtliche Verfahren. Dem gegenüber weist Nippold darauf hin, dass die schweren Konflikte und die zweite Gruppe an sich politischer oder rechtlicher Natur sein können. Jedenfalls kann man nicht sagen, dass ein schwerer Konflikt notwendig immer ein politischer sein wird; anderseits können minder schwere Differenzen politische Bedeutung für die Streitteile haben.

Ist es die Aufgabe der Haager Konferenzen, anknüpfend an das Abkommen vom 29. Juli 1899 das rechtliche Verfahren in Völkerstreitigkeiten auszubauen, so ist damit im ganzen schon die Bahn angegeben, in der sich die Entwicklung bewegen wird; es kann dies nur die durch die Eigenart des Völkerrechts und der Entstehung der Völkerrechtssätze an sich schon gegebene eigenartige Bahn sein. Damit ist jede Nachbildung des innerstaatlichen Prozessrechts und jede Organisation, die nur innerhalb der staatlichen Gemeinschaft denkbar und möglich ist, von vornherein ausgeschlossen; es erscheinen daher jene an sich gut gemeinten Projekte einer internationalen Justizpflege als undurchführbar, weil innerhalb der internationalen Gemeinschaft die Bedingungen einer solchen Einrichtung durchaus fehlen. Ist das Völkerrecht seinem innersten Wesen nach eine autonome Ordnung der Lebensbeziehungen gegenseitig unabhängiger, keiner übergeordneten Autorität unterworfener Staaten, so kann auch das Verfahren in Streitfällen der Staaten nur auf dem der Idee des Völkerrechts selbst zu Grunde liegenden Gedanken beruhen; eine internationale Ordnung des Verfahrens kann doch nur einen Bestandteil der internationalen Rechtsordnung im ganzen bilden. In dieser letzteren bildet aber die Ueberzeugung der Verkehr pflegenden Staaten von der Solidarität ihrer Interessen die konstante Quelle ordnender Kraft für die sozialen Beziehungen der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. Damit sind die leitenden Gesichtspunkte gegeben, von denen aus im Anschluss an die schon vorhandenen Rechtsmittel des internationalen Rechts eine Weiterbildung des Verfahrens im ganzen sich vollziehen kann: die Autonomie des Willens der souveränen Völkerrechtssubjekte und die damit verknüpfte Initiative dieses Willens und der Zusammenhang der autonomen Akte der einzelnen Völkerrechtssubjekte mit den Interessen der internationalen Gemeinschaft, welcher das einzelne Völkerrechtssubjekt angehört. Wer nur das erstere Moment des souveränen Willens betont, kann zu einer rechtlichen Ordnung des internationalen Verfahrens, die doch den Zweck hat, die Anwendung der Selbsthilfe einzuschränken, überhaupt nicht gelangen; jedenfalls wäre konsequent gedacht für ihn die Nicht-

1) Ztschr. f. intern. Privat- u. Strafr. XII, 31.

anwendung der Selbsthilfe, beispielsweise die Uebertragung eines Streitfalles an einen Schiedsrichter, eine zufällige Erscheinung, aber nicht das Ergebnis der internationalen Gemeinschaftsordnung. Anders dagegen, wenn wir, wie dies ja nicht anders möglich ist, die autonome Entschliessung eines Staates für Nichtanwendung der Selbsthilfe in ihrem notwendigen Zusammenhang mit der Stellung des Staates in der internationalen Gemeinschaft ins Auge fassen. Dann erscheint jene Entschliessung nicht mehr als autonome Verwertung eines der internationalen Gemeinschaftsordnung eigentümlichen Rechtsmittels. Die Eigentümlichkeit dieses Rechtsmittels und des sich daran anknüpfenden Verfahrens kommt dann in der Mitwirkung dritter Staaten als der gleichberechtigten Träger des solidarischen Interesses an der friedlichen Austragung eines Streitfalles zum Ausdruck. Wenn die friedliche Erledigung eines Streitfalls, insbesondere auf dem Wege schiedsgerichtlichen Verfahrens, nicht eine bloss zufällige Abweichung von den Konsequenzen der Souveränetät und sohin der Anwendung der Selbsthilfe sein soll, so muss sie ihren Zusammenhang mit einem Normenkomplex aufweisen, welcher die Pflicht zur Ablehnung der Selbsthilfe mindestens als moralische Pflicht anerkennt, wobei aber sofort die Eigenart auch dieses Normenkomplexes als einer autonomen Ordnung des Verfahrens, an welcher die Streitteile ja selbst beteiligt sind, uns gegenübertritt. Die mit einer auf diesem spezifisch internationalrechtlichen Wege geschaffene Einlassungspflicht ist nun wesentlich verschieden von dem die nationale Justizpflege beherrschenden Einlassungszwang. In der nationalen Rechtsordnung fungiert der Einlassungszwang im Zusammenhang mit dem absoluten Verbot der Selbsthilfe kraft der den Streitteilen übergeordneten staatlichen Normen; in dieser unbedingten Subjektion der Streitteile unter das Gesetz liegt die Möglichkeit und das durchgreifende rechtliche Mittel, die Anwendung von Selbsthilfe auszuschliessen. Auf dem Gebiete des Internationalen ist nun eine derartige Subjektion prinzipiell ausgeschlossen; daher kann auch von einer Judikatur ordentlicher Gerichte hier nicht die Rede sein, denn diese hängt auf das engste mit der Organisation einer den Streitteilen unbedingt übergeordneten Justizgewalt zusammen. Die völkerrechtliche Ordnung schliesst aber eine Subjektion der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft unter irgend welche zentrale Autorität aus. Wenn also die Anwendung von Selbsthilfe in Völkerstreitigkeiten ausgeschlossen und eine Einlassungspflicht hier zur Geltung kommen soll, so kann dies nur auf autonomem Wege geschehen. Da in früherer Zeit das subjektive Moment der Souveränetät das internationale Leben vorwiegend beherrschte, so ist es begreiflich, dass für den Ausschluss der Selbsthilfe und die Anwendung friedlicher Mittel der Erledigung von Streitfällen, insbesondere für die Wahl der schiedsrichterlichen Entscheidung, nur der autonome Wille und die Initiative der Streitteile entscheidend waren: die friedliche Erledigung der Sache war nicht die notwendige Konsequenz der Funktionierung anerkannter Rechtssätze über friedliche Streiterledigung. Jener autonome Weg war nichts anderes als die individuelle autonome Entschliessung als solche. Dies ist übrigens auch heute noch

das Charakteristische der besonderen (speziellen) Schiedsverträge und wird daher auch in Zukunft in Fällen spezieller Schiedsverträge zutreffen. Die neuere Praxis des Schiedswesens und insbesondere die Ordnung, welche das Schiedswesen durch die Haager Konferenz gefunden hat, stellen den Ausschluss der Selbsthilfe und die Einlassungspflicht zwar nicht unter einen anderen Gesichtspunkt; die Autonomie der Streitteile ist auch hier der durchgreifende Gedanke, allein die Einlassungspflicht beruht hier auf einer der Entstehung des konkreten Streitfalls voraufgehenden Betätigung des autonomen Willens in der Richtung, Streitfälle bestimmter Art oder alle Streitfälle unbedingt oder unter gewissen Vorbehalten der friedlichen Erledigung durch Schiedsspruch zu unterziehen. Die Einlassungspflicht ist in allen diesen Fällen entweder durch einen Einzelvertrag oder durch einen Kollektivvertrag u. zw. entweder überhaupt oder für eine bestimmte Zahl von Jahren in vorhinein normiert. Verträge dieser Art sind in neuerer Zeit schon vor der Haager Konferenz abgeschlossen worden; seither hat aber die internationale Praxis in einer geradezu überraschenden Weise sich unter den Einfluss der Ideen gestellt, von denen diese eigenartige Betätigung der Staatenautonomie beherrscht ist. Es unterliegt keinem Zweifel, dass das objektive Prinzip des Völkerrechts, das in der allseitigen Anerkennung der Existenz der internationalen Gemeinschaft und der Solidarität der Interessen ihrer Mitglieder wurzelt, sich hier praktische Geltung auf dem wichtigsten Gebiete internationaler Rechtsordnung — dem des rechtlichen Verfahrens — verschafft hat.

Die Haager Konferenz hat eine kollektive Aktion der Mächte eingeleitet, die bezüglich des rechtlichen Verfahrens in Streitfällen grundsätzlich von jenem Gedankengange beherrscht ist, auf dem das Völkerrecht überhaupt beruht, nämlich der rückhaltlosen Anerkennung des objektiven Moments im Völkerrecht. Gegenüber den tatsächlichen Erscheinungen des internationalen Lebens der Neuzeit ist ja jene Auffassung des Völkerrechts zweifellos unzutreffend, die lediglich das subjektive Moment der Souveränetät der in Verkehr stehenden Staaten zum Ausgangspunkte nimmt. Das internationale Leben in seinen vielgestaltigen Verhältnissen ist kein blosses Aggregat von Erscheinungen, die wegen ihrer Beziehung zur Existenz souveräner Staaten schon dann eine erschöpfende Würdigung gefunden haben, wenn sie aus dem Gesichtspunkt jener Beziehung in Betracht gezogen werden; jene Verhältnisse sind vielmehr das konstante kausale Ergebnis des internationalen Gemeinlebens, das uns auf das Vorhandensein eines ebenso konstant wirkenden objektiven ausser und neben den souveränen Staaten, zugleich aber auch durch die souveränen Staaten existierenden sozialen Faktors — die internationale Gemeinschaft hinweist. Behalten wir das notwendige Zusammentreffen jenes subjektiven, in der Souveränetät der Staaten gegebenen und dieses objektiven Moments im Auge, so vertieft sich der Blick in jene Fülle von Funktionen, durch welche die modernen Staaten sich in den Dienst von Aufgaben stellen, die ihnen die Existenz der internationalen Gemeinschaft auferlegt. Diese über

den Kreis der souveränen Einzelexistenz hinausgreifenden Funktionen entsprechen den aus der internationalen Gemeinschaft der Staaten entspringenden Forderungen an die Einzelsouveränetät; sie bilden aber zugleich eine harmonische, weil in der Natur der Dinge liegende Ergänzung der Funktionen des Staates auf dem Gebiete der nationalen Staatsaufgabe, die der Einzelstaat eben nur in engstem Anschluss an die internationale Gemeinschaft zu lösen vermag.

Die Haager Konferenz hat nun den richtigen Standpunkt der Regelung des rechtlichen Verfahrens wohl prinzipiell festgehalten; allein die beteiligten Staaten zogen bei dieser ersten Aktion doch noch nicht alle Konsequenzen jenes Standpunkts, wobei ich nur an jene Konsequenzen denke, die schon heute auch in politischer Richtung unbedenklich hätten gezogen werden können. Dass die Konferenz hinter diesen Anforderungen zurückgeblieben ist, zeigt vor allem das Verhalten gegenüber dem den Verhandlungen zu Grunde gelegten russischen Entwurf, der für gewisse Kategorien von Streitigkeiten eine rechtliche Pflicht zu ihrer Unterstellung unter das schiedsgerichtliche Verfahren normiert hat, wenn die betreffende Streitsache in concreto die vitalen Interessen oder die Ehre des Staates nicht berührt, wobei der betreffende Staat allein über das Vorhandensein jenes Vorbehaltes zu entscheiden hat. Indem dieser Vorschlag abgelehnt wurde, konnte der richtige Gedanke nurmehr in der juristisch wenig bedeutsamen Gestalt des Art. 16 der Konferenzakte zum Ausdruck kommen, wo für Rechtsfragen und Fragen der Auslegung oder der Anwendung internationaler Vereinbarungen die Schiedssprechung als das wirksamste und zugleich der Billigkeit am meisten entsprechende Mittel der Streiterledigung anerkannt wird, und in dem in Art. 19 ausgesprochenen Vorbehalte der Signatarmächte, in künftigen Verträgen die obligatorische Schiedssprechung auf alle Fälle auszudehnen, die ihr nach ihrer Ansicht unterworfen werden können. Diese autoritative Anerkennung des Werts der Schiedssprechung überhaupt und der obligatorischen Schiedssprechung insbesondere darf indessen nicht unterschätzt werden, bedeutet sie doch eine reiche Quelle von Anregung für die internationale Praxis, die in der kurzen Zeit der Wirksamkeit der Konferenzakte zur Abschliessung zahlreicher Schiedsgerichtsverträge gelangte, durch die sich die Kontrahenten dauernd oder für eine bestimmte Zahl von Jahren verpflichteten, gewisse Kategorien von Streitfällen unter gewissen Vorbehalten der schiedsrichterlichen Erledigung zu unterwerfen. Die meisten dieser Verträge verpflichten nur hinsichtlich eigentlicher Rechtsstreitigkeiten und solcher Streitfälle, die sich auf die Auslegung von Verträgen beziehen; ausserdem enthalten sie die Vorbehaltsklausel (vitale Interessen, Ehre, Unabhängigkeit und Integrität der Interessen einer dritten Macht). In einigen Verträgen ist die Vorbehaltsklausel enger gefasst; so fehlt im belgisch-schweizerischen Vertrag der Vorbehalt der „vitalen Interessen“. In dem holländisch-dänischen Vertrag (1904) sind sogar „alle Differenzen und Streitigkeiten“ ohne irgend welchen Vorbehalt dem Schiedsgericht unterworfen. Damit ist durch die Praxis selbst

der Standpunkt des russischen Entwurfs derzeit schon überholt[1]. Ausser den beispielsweise angeführten mehr oder weniger allgemein gehaltenen Verträgen stellen auch Spezialverträge, insbesondere Handelsverträge die Norm auf, dass Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung von Verträgen (z. B. der Meistbegünstigungsklausel) schiedsgerichtlich erledigt werden sollen.

Schon diese Erscheinungen der Praxis werden der nächsten Konferenz hinreichende Anknüpfungspunkte für eine Revision der durch die Konferenzakte vom Jahre 1899 geschaffenen Grundlagen einer Ordnung des Schiedswesens und der anderen mit der friedlichen Erledigung von Völkerstreitigkeiten zusammenhängenden Fragen bieten. Diese Reformfragen sind neuestens in der schon mehrfach erwähnten überaus gründlichen Arbeit von Nippold einer umfassenden Erörterung unterworfen worden. An dieser räumlich begrenzten Stelle kann ich mich daher auf weniges beschränken.

II.

Aus dem oben Gesagten ergibt sich, dass der Versuch rechtlicher Normierung des Schiedsverfahrens, dieser einzigen Art des Rechtsverfahrens in Völkerstreitigkeiten, in erster Linie mit den Grenzen der Anwendbarkeit des schiedsgerichtlichen Verfahrens in Berührung kommt. Die vorherrschende Meinung beschränkt bekanntlich die Schiedssprechung auf rechtliche Streitfälle, so dass politische Streitigkeiten hier von vornherein auszuscheiden sind. Nippold[2] wirft die für die Rechtstheorie bedeutsame Frage auf, ob eine solche Beschränkung der Schiedsgerichtsbarkeit durch die Natur der völkerrechtlichen Streitfälle sich theoretisch rechtfertigen lasse. Für die Ausdehnung des Gebiets der durch Schiedsspruch zu erledigenden Fälle sind in neuerer Zeit insbesondere Nys, L'arbitrage (in Revue de dr. intern. 17), Méringhac (Le traité d'arbitrage franco-anglais du 14 oct. 1903 in der Revue générale de dr. intern. public 1903, 803), Kolben (Wahrheit und Klarheit über die Haager Friedenskonferenz, 1900) u. a. eingetreten. Es ist Nippold, der sich dieser Richtung anschliesst, einzuräumen, dass die herrschende Meinung bei der Erörterung des völkerrechtlichen Schiedswesens unter anderem von Anschauungen des innerstaatlichen Rechts beeinflusst ist. Von diesem Einfluss losgelöst könne jedoch die Eigenart der internationalen Streitfälle und die eigenartige Aufgabe des internationalen Schiedsrichters erst zu voller Anerkennung kommen. Es gebe keinen völkerrechtlichen Rechtssatz, der die Staaten hindert, auch gemischte, ja selbst politische Streitfälle einem Schiedsgerichte zur Erledigung vorzulegen. Ferner brauche die schiedsrichterliche Entscheidung nicht not-

1) Lammasch, Deutsche Revue 1905 billigt die Beschränkung und genaue Abgrenzung der Pflicht, weil es bedenklich wäre, wenn ein Staat durch die Macht der Tatsachen gedrängt würde, einen von ihm in unüberlegter Ausdehnung abgeschlossenen Vertrag dieser Art zu brechen. Dieser Meinung kann bis zu einem gewissen Grade beigetreten werden. Daneben erhebt sich aber doch auch in prinzipieller Allgemeinheit die Frage, ob die heute zumeist vorkommenden Vorbehalte wirklich sämtlich einen gleichen Anspruch auf Beachtung haben. Davon Näheres unten.

2) a. a. O. 168 ff.

wendig auf der Anwendung von Rechtssätzen zu beruhen; sie kann sich auch auf Billigkeit stützen[1]); insbesondere steht dem der Wortlaut des Art. 15 der Haager Konvention „sur la base du respect du droit" nicht entgegen. Uebrigens komme es doch wesentlich auf den Willen der Streitteile an, den Streit der schiedsgerichtlichen Entscheidung zu unterwerfen; auch seien es die Streitteile selbst, welche dem Schiedsgericht die Normen für die Entscheidung weisen oder ganz allgemein das Schiedsgericht mit der rechtlichen Entscheidung der Sache schlechthin betrauen können. Rechtliche Momente werden stets im Staatenstreit mitsprechen und daher eine rechtliche Beurteilung ermöglichen. Dadurch wird natürlich der Begriff der Rechtsstreitigkeit bedeutend erweitert; reine Interessenkonflikte seien eine Ausnahme; „wo sie auftreten, da sind sie regelmässig mit Rechtsansprüchen vermengt und bieten also ebenfalls eine rechtliche Seite und der rechtlichen Beurteilung gegebenenfalls eine Handhabe" (S. 181). Der jener traditionellen Unterscheidung zugrunde liegende Gedanke sei allerdings an sich richtig, aber praktisch so gut wie bedeutungslos; die von der Theorie errichtete Schranke existiere in Wirklichkeit gar nicht. Nippold anerkennt also auch das Vorhandensein von reinen Interessenkonflikten; wenn diese auch bloss die Ausnahme bilden, so glaube ich, dass die Theorie doch nicht so vollständig irre geht, wenn sie an jener Unterscheidung festhält. Zuzugeben ist, dass der Umfang der einer schiedsgerichtlichen Lösung zugänglichen Streitfälle nicht so enge gefasst werden darf, wie dies zuweilen geschieht, so dass eine praktische Weiterbildung des Schiedswesens über das Gebiet der reinen Rechtsstreitigkeiten nicht ausgeschlossen sondern geradezu empfehlenswert ist. Ich darf wohl hier auf meine eigene Anschauung, die ich in meinem Völkerrecht S. 299 ausgesprochen habe, zurückgreifen. Nippold führt mich in der Reihe jener Schriftsteller auf, die die Schiedsgerichtsbarkeit auf Rechtsstreitigkeiten beschränkt. Indessen, ich sage doch an der von Nippold zitierten Stelle selbst, dass bei politischen Konflikten die Lösung nur in der Regel der schiedsgerichtlichen Entscheidung entzogen ist — eine Redewendung, die nicht besagen will, dass hier eine schiedsgerichtliche Entscheidung prinzipiell ausgeschlossen ist. Gewiss kann ein Streitfall, der sich prima facie und nach dem Urteil der öffentlichen Meinung als ein politischer Konflikt präsentiert, mit Ansprüchen verknüpft sein, denen rechtlicher Charakter zukommt und wird sohin das Schiedsgericht in dieser Richtung eine rechtliche Entscheidung im vollen Sinne des Wortes schöpfen können. Ebenso ist zuzugeben, dass die Streitteile durch Unterwerfung des Streitfalls unter das schiedsgerichtliche Verfahren den Schiedsrichter auf die rechtliche Seite des Falles verweisen. In solchen Fällen scheint mir jedoch nicht übersehen werden zu können, dass ein solches Kompromiss gleichzeitig einen Verzicht auf die Geltendmachung der politischen Streitelemente des konkreten Falles enthält. Auf diesem Wege

1) Ueber diese Seite der Frage hat sich insbesondere Méringhac, Traité théor. et pr. de l'arbitrage intern. (1895) p. 286 sq. sehr eingehend ausgesprochen. Vgl. auch Art. 18 des Reglement de l'Inst. de dr. intern.: Le tribunal arbitral juge selon les principes de droit international, à moins que le compromis ne lui impose des règles différentes ou ne remette la décision à la libre appreciation des arbitres.

kann ein vorwiegend oder in der Hauptsache politischer Konflikt durch den Willen der Parteien einen anderen Charakter gewinnen, als ihm an sich und von vornherein zukam und es wird theoretisch noch immer möglich sein, solche Fälle in prinzipieller Allgemeinheit den eigentlichen und allgemein anerkannten Gegenständen der Schiedsprechung gegenüberzustellen. So viel ist bezüglich der Streitfälle der neuesten Zeit anzuerkennen, dass das politische Moment, selbst wenn es auf der einen oder anderen Seite das treibende Motiv für betreffende Prätensionen sein mag, nicht mehr in unverhüllter Form hervortritt; auch ist für die Zukunft anzunehmen, dass Interessenfragen und Interessenkonflikte in der Praxis nicht allzu häufig zur Anwendung der Selbsthilfe führen werden, die Parteien vielmehr sich der Einsicht nicht verschliessen dürften, dass ihr gemeinsames Interesse und die konkurrierenden Interessen der übrigen Mitglieder der internationalen Gemeinschaft ihnen die Betretung des normalen Wegs völkerrechtlicher Entscheidung durch frei gewählte Richter nahelegen werden. Gewinnt eine solche Praxis an Boden, so hängt dies m. E. doch mehr von dem Einfluss der Ueberzeugung ab, dass die internationale Rechtsordnung wesentlich eine Friedensordnung ist und von dem lebendigen Bewusstsein der Interessensolidarität der Staaten unseres Zivilisationskreises, als von dem theoretisch mehr oder weniger korrekt formulierten Unterschied der Völkerstreitfälle.

Nippold würdigt übrigens die praktischen Grenzen der Anwendbarkeit des Schiedsverfahrens, wenn er auch mit voller Schärfe in rechtstheoretischer Beziehung an dem Satze festhält, dass das Schiedsgericht geeignet ist, jeden Staatenstreit zu schlichten; vom Rechtsstandpunkte ist die Bahn für das Rechtsverfahren frei. Im übrigen muss es der praktischen Politik überlassen bleiben, darüber zu befinden, ob und inwieweit sie trotz dieser offenen Bahn es für angezeigt hält, Schranken aufzustellen (S. 201). Auf diesem praktischen Boden ist dann allerdings die Frage der Anwendbarkeit des Schiedsgerichts im allgemeinen von der gerade in unseren Tagen so aktuell gewordenen Frage des obligatorischen Schiedsgerichts wohl auseinanderzuhalten. Der Gedanke, das Schiedsgericht in sog. permanenten Schiedsverträgen für alle Streitigkeiten unbedingt zuzulassen, begegnet vom politischen Standpunkt in den Vorbehalten zu gunsten der staatlichen Unabhängigkeit, der Ehre und der vitalen Interessen[1]) einer sofortigen Einschränkung, denn die Tatsache, dass die neueste Praxis solche Verträge kennt, erklärt sich ja durchaus aus den individuellen Verhältnissen der betreffenden Kontrahenten und einer Reihe anderer singulärer Umstände. Die Frage nach jenen Vorbehalten gewinnt also erst allgemeine Bedeutung, wenn es sich um die völkerrechtliche Regelung des

1) In dem für die heutige Entwicklung des Schiedswesens typisch gewordenen französisch-engl. Vertrage v. 14. Okt. 1903 sind noch die intérêts des tierces puissances unter die Vorbehalte aufgenommen. Diese Interessen bilden allerdings eine rechtliche Schranke, die aber so selbstverständlich ist, dass deren Betonung überflüssig erscheint und auch in den obigem Vertrag nachgebildeten Verträgen nicht überall Aufnahme gefunden hat.

Instituts der Schiedsprechung bez. derzeit um die Weiterbildung der durch die Haager Konvention geschaffenen Rechtslage handelt. Es dürfte daher kaum bezweifelt werden, dass die nächsten Völkerrechtskonferenzen auch diesem Thema ihre Aufmerksamkeit schenken werden.

Vorerst tritt eine anderweite Fassung des Art. 16 der Konvention in den Vordergrund. In dieser Beziehung meint Nippold (S. 207), dass es genügen würde, zu sagen: L'arbitrage est reconnu par les Puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges, qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. Gegen diese Fassung liegen keine politischen Bedenken vor, da Art. 16 ja lediglich einen Grundsatz konstatiert, aber keine Rechtspflicht schafft[1]). Die Praxis hat auch in diesem Punkte schon vorgearbeitet, indem der russisch-schwedisch-norwegische Vertrag vom 9. Dez. 1904 die Einschränkung auf Rechtsstreitigkeiten und Streitigkeiten aus der Auslegung von Verträgen fallen gelassen hat. Im ganzen ist die Praxis und ein Teil der theoretischen Kritik auch bezüglich der politischen Vorbehalte geneigt, diese auf ein richtiges Mass zu reduzieren[2]). Einzelne neuere Verträge verzichten sogar auf jeden Vorbehalt und bekunden damit, dass derlei Vorbehalte keineswegs ein wesentliches Merkmal eines Schiedsvertrages bilden; Sache der praktischen Politik ist es, dem einzelnen Streitfalle gegenüber zu entscheiden, ob politische Hindernisse der Uebertragung des Falles an ein Schiedsgericht entgegenstehen. Politische Anschauungen sind übrigens dem Wandel unterworfen und so mag für eine entferntere Zukunft immerhin die Erwartung nicht ausgeschlossen sein, die v. Martens dahin ausspricht, dass in einer letzten Phase der Entwicklung des Schiedswesens rechtliche und politische Konflikte der Staaten der Schiedssprechung zugänglich sein werden[3]).

III.

Es ist schon oben angedeutet worden, dass die von der Haager Konferenz geschaffenen allgemeinen Normen des Schiedswesens vom partikularen Recht überholt sind. Die folgenden Konferenzen werden daher im Anschluss an das Partikularrecht für die Weiterbildung des allgemeinen Völkerrechts sorgen müssen. Handelt es sich dabei in der Hauptsache um die systematische Aus-

1) Vgl. Méringhac, Revue de dr. intern. 1903 p. 803.

2) Vgl. insbesondere Méringhac, Traité 184 und Nippold, a. a. O. 211 ff., der übrigens nicht wie Méringhac eine vollständige Eliminierung der politischen Reserven wünscht. Wichtig sind in dieser Beziehung die Ausführungen von Descamps in seiner Denkschrift: Die Organisation des intern. Schiedsgerichts 35 ff. Als das Maximum des heute Erreichbaren betrachtet Descamps die Beschränkung der Vorbehalte auf Fragen der Unabhängigkeit und Autonomie der Staaten. Dies auch der Standpunkt der Erklärung zwischen Holland und Portugal vom 5. Juli 1894, in der der Schiedsgerichtsbarkeit alle Streitfälle unterworfen werden, die nicht die Unabhängigkeit uud Autonomie betreffen. Vgl. Meurer, a. a. O. S. 66. Ebenso Nippold, a. a. O. S. 217. In diesem Vorbehalt seien die vitalen Interessen und die Ehre, falls sie wirklich auf dem Spiele stehen, schon enthalten. Dagegen hält Meurer a. a. O. 182 ff. die Vorbehalte in ihrer bisherigen Ausdehnung für unentbehrlich.

3) v. Martens in der Vorrede zu Jacobson, Le premier grand procès intern. à la Cour de la Haye, 1904.

gestaltung des rechtlichen Verfahrens im ganzen, so sind Normen unerlässlich, welche die sichere Anwendung der friedlichen Mittel der Erledigung von Völkerstreitigkeiten, insbesondere die Beschreitung des Weges schiedsrichterlicher Erledigung gewährleisten. Ueberblickt man die für diese Frage so bedeutsame partikularrechtliche Entwicklung vor und nach der Haager Konferenz, so tritt uns in erster Reihe die obligatorische Schiedssprechung als das in der Natur der Sache liegende Garantiemittel entgegen. Prinzipielle, das Wesen der Schiedsidee berührende Gründe gegen das Obligatorium liegen nicht vor, denn auch in den Fällen des obligatorischen Schiedsgerichts ist es in letzter Reihe doch immer der Wille der Parteien, welcher den Streit genau so wie in Fällen des fakultativen Schiedsgerichts der schiedsgerichtlichen Entscheidung zuführt. Es ist nicht richtig, wenn z. B. Lieber (Revue de dr. intern., 1872 p. 330 sq.) behauptet, dass die fakultative Natur der internationalen Jurisdiktion ein wesentliches Merkmal derselben ist. Allerdings waren die positiven Daten der schiedsgerichtlichen Praxis im Jahre 1872 noch nicht die geeignete Grundlage für die Konstruktion einer anderweiten sachgemässeren theoretischen Anschauung über das Wesen des Schiedswesens. Heute blicken wir nicht bloss auf eine reiche Praxis zurück; wir erkennen zugleich einen mächtigen Fortschritt, der sich aus der unscheinbaren Anwendung der speziellen Schiedsklausel durch das Stadium der generellen Schiedsklausel bis zur Abschliessung permanenter Schiedsverträge in einer verhältnismässig kurzen Periode vollzogen hat. Das Obligatorium bildet heute den markantesten Bestandteil des partikularen Schiedsrechts und ist eine Institution des heutigen Völkerrechts geworden [1]. Aufgabe der folgenden Völkerrechtskonferenzen wird es daher sein, das Obligatorium anzuerkennen und das Anwendungsgebiet des Schiedsverfahrens zu normieren bezw. zu erweitern. Freilich — eine andere Frage ist es, ob politische Erwägungen der Lösung dieser Aufgabe nicht hindernd entgegentreten werden. Hier dürfte vielleicht noch manche falsche Anschauung über das Verhältnis von Recht und Politik vorerst zu überwinden sein [2]. M. E. drängen politische Momente nicht von einer Weiterbildung des Schiedsrechts ab; sie führen vielmehr gerade darauf hin, zumal die ganze Institution des Schiedswesens nicht ein Moment der Einschränkung der Souveränetät in sich birgt, sondern vielmehr gerade auf der freien und uneingeschränkten Betätigung der Souveränetät im Dienste der wichtigsten nationalen Interessen der beteiligten Staaten beruht.

Bezüglich der Abgrenzung des Obligatoriums hat die Konferenz bekanntlich den im russischen Entwurf gegebenen Weg der individuellen Aufzählung der betreffenden Kategorien von Streitfällen nicht beschritten. Jede künftige Erörterung dieses Gegenstandes wird zweifellos auf den russischen Entwurf zurückgreifen müssen, und sohin eine Revision des

---

1) Vgl. Nippold a. a. O. S. 247 ff., 249.
2) Vgl. Nippold a. a. O. S. 258.

Art. 19 der Haager Konvention unvermeidlich sein. In dieser Beziehung ist der Vorschlag von Nippold (S. 271) bemerkenswert: entweder mögen (entsprechend dem russischen Entwurf) die obligatorischen Schiedsfälle direkt aufgezählt werden, oder im Anschluss an das Partikularrecht das Schiedsgericht, vorbehältlich der für notwendig erachteten Reserven, für obligatorisch erklärt werden[1]). Kommt es aber zu einer allgemeinen Normierung des Gegenstandes durch einen universellen völkerrechtlichen Vertrag nicht, so bietet der in dem dänisch-holländischen Vertrag beschrittene Weg der Offenhaltung des Beitritts dritter Mächte zu einem betreffenden Einzelvertrag immerhin teilweise ein Surrogat universeller Regelung.

Während die im Obligatorium liegende Garantie der Anwendung des Schiedsverfahrens derzeit nur partikularrechtlich anerkannt ist, hat die Haager Konferenz (abgesehen von den bloss moralischen Garantien in Art. 1 und 16 der Konvention) eine rechtliche Garantie in Art. 27 geschaffen. Ihre Ausgestaltung dürfte aber gleichfalls eine wichtige Frage der Weiterbildung des Schiedsrechts bilden, denn Art. 27 schafft für die neutralen Staaten lediglich einen Rechtstitel, der sie legitimiert, die Streitteile auf den Schiedsweg zu verweisen. Der Wert dieser Garantie liegt aber offenbar in der Normierung einer Rechtspflicht: neben die Rechtspflicht der Parteien zur Anrufung sollte die Rechtspflicht der Neutralen zur Empfehlung des Schiedswegs treten. Bedenkt man, welch umfangreiche Verhandlung an den Art. 27 geknüpft wurde[2]), so fällt der minimale Wert des Ergebnisses im Gegensatz zu der ursprünglich beabsichtigten Normierung einer Rechtspflicht ganz besonders auf. Immerhin liessen aber die Verhandlungen doch erkennen, dass man grundsätzlich die psychologische und moralische Bedeutung der Beteiligung der Neutralen an der friedlichen Erledigung eines Streitfalls anerkannte und damit der Ueberzeugung von der Solidarität der Interessen der internationalen Gemeinschaft unzweideutigen Ausdruck gab. M. E. hängt der Grundgedanke des Art. 27 überhaupt mit jener Funktion des Neutralitätsrechts zusammen, die den Neutralen einen massgebenden Einfluss auf die Verhütung und die Beendigung des Krieges vindiziert. Im Bereich dieses Gedankenganges ist aber die Statuierung eines blossen Rechtstitels aus naheliegenden Gründen eine juristisch ziemlich wertlose Einrichtung. Der moralische Wert dieser Einrichtung soll damit nicht bestritten werden; allein Aufgabe der Weiterbildung des Völkerrechts ist doch gewiss die Schaffung einer rechtlichen Garantie im vollen Sinne des Wortes — eine Aufgabe, deren Lösung vom Standpunkt der souveränen Selbstbestimmung der Streitteile nichts hindernd in den Weg treten könnte. Die diplomatischen Bedenken betrafen auch in der Tat wesentlich die Frage nach der Subjektivierung der Pflicht und nicht das Pflichtprinzip selbst, daher immerhin eine rationellere Lösung des Problems durch eine künftige Konferenz nicht ausgeschlossen ist. Jedenfalls

---

1) Den abweichenden Standpunkt bezüglich des Art. 19 siehe bei Meurer a. a. O. 201 ff., der keine allgemeine Norm über die obligatorische Schiedssprechung empfiehlt.

2) S. darüber Meurer S. 240 ff. und Nippold S. 285 ff.

fordert die nicht zu umgehende Organisation der Mittel des völkerrechtlichen Verfahrens innerhalb der vorliegenden Frage eine organisatorische Regelung der Ausübung der Rechtspflicht der Neutralen[1]. Die Anerkennung einer solchen Pflicht in einem allgemeinen Staatenvertrag genügt für die praktischen Zwecke derselben gegenüber dem konkreten Streitfalle natürlich nicht. Der Kollektivakt der Mächte muss durch betreffende Normen auch für die Subjektivierung dieser Pflicht und deren wirkliche Erfüllung Vorsorge treffen. M. E. bieten die Staatenkonferenzen hiefür das geeignete Mittel, zumal diese Form kollektiven Vorgehens dem auch in der vorliegenden Frage in Betracht kommenden Kollektivakt der Neutralen durchaus entsprechen würde. Ich denke hier an Neutralenkonferenzen[2]), die in Fällen, wo ein ernsthafter Streit zwischen zwei oder mehreren Signatarmächten auszubrechen droht, zu dem Zwecke einzuberufen wären, um die gewünschte Aktion der neutralen Signatarmächte in die Wege zu leiten. Im Gegensatz zur diplomatischen Korrespondenz, die ja das primäre Mittel bietet, ein Einvernehmen der Neutralen einzuleiten und herbeizuführen, scheint mir die Konferenz doch das in jeder Beziehung geeignetere Mittel zu sein, weil sie eine zeitraubende Korrespondenz über Kontroversen betreffend das Vorhandensein der Voraussetzungen der Erfüllung der Neutralenpflicht, den Zeitpunkt der Aktion, die Art und Weise der Aktion und andere Fragen vermeidet und jedenfalls eine raschere und sachgemässe Erörterung und Beschlussfassung ermöglicht. Es würde sich also um die Schaffung eines völkerrechtlichen Imperativs an die Neutralen handeln, für die Zwecke des Art. 27 in einer Konferenz zusammenzutreten. Bezüglich der Frage der Initiative müsste das pflichtmässige Ermessen der neutralen Mächte entscheiden. Jenem Imperativ gegenüber müsste doch davon auszugehen sein, dass jede einzelne neutrale Signatarmacht nicht bloss berechtigt ist, eine Aktion einzuleiten, sondern vielmehr pflichtmässig dafür zu sorgen hat, dass es auch zur wirklichen Ausführung des Inhalts jenes Imperativs komme: Da im Punkte der Erfüllung dieser Pflicht alle neutralen Signatarmächte einander gleichstehen, könnte ein Bedenken etwa wegen voreiliger Einleitung der ganzen Aktion nicht wohl hervortreten; eine Prüfung des Vorhandenseins der Voraussetzungen des pflichtmässigen Vorgehens der Neutralen ist ja unerlässlich.

Andere auf Art. 27 bezügliche Reformfragen betreffen den Inhalt der Erinnerung und die Stadien der Streitsache, in denen eine solche Erinnerung stattfinden darf. Nippold (S. 300) empfiehlt in ersterer Beziehung die Ausdehnung der Erinnerung auf den Schiedsweg überhaupt; in letzterer Beziehung soll die Erinnerung in jedem Stadium der Sache zulässig sein.

---

1) Vgl. Nippold a. a. O. S. 298 ff.

2) Nippold (S. 299) denkt an die Möglichkeit einer Kollektivnote seitens der neutralen Mächte und an einer anderen Stelle berührt er auch die Form der Mitwirkung einer Konferenz, ohne jedoch den Punkt weiter zu verfolgen.

IV.

Anlass zu Bedenken gibt Art. 24 der Haager Konvention bezüglich der Zusammensetzung des Schiedsgerichts[1]). Politische Gesichtspunkte haben zur Verkennung eines fundamentalen Grundsatzes aller Rechtsprechung[2]), nämlich des Satzes: nemo judex in causa propria geführt. Ausserdem wird aber durch die Möglichkeit, dass auch Staatsangehörige zu Schiedsrichtern gewählt werden können, gerade der dem internationalen Rechtsverfahren, insbesondere dem Schiedswesen zu grunde liegende Gedanke der Mitwirkung Dritter bei der friedlichen Erledigung von Streitfällen verleugnet. Das partikulare Recht ist auch in dieser Frage den richtigen Weg gegangen; so der italienisch-argentinische Vertrag vom 25. Juli 1898[3]) und der schweizerisch-norwegische Vertrag vom 22. März 1894. Eine Reformfrage liegt hier offensichtlich vor. Ob es zu einer Reform schon in nächster Zeit kommen dürfte, mag zweifelhaft sein. Eine rückhaltlose Anerkennung der sachgemässen Frage durch Revision des vorhandenen Abkommens (Nippold) wäre m. E. der Korrektur durch die Praxis (Meurer) vorzuziehen, zumal die Praxis des Haager Schiedsgerichts schon in den wenigen Fällen, in denen es in Funktion trat, die Notwendigkeit einer Revision der Konvention in diesem Punkte erwiesen hat[4]).

V.

Eine weitere wichtige Aufgabe erwächst den Völkerrechtskonferenzen aus der Notwendigkeit der Weiterbildung des schiedsgerichtlichen Verfahrens. In der Natur des Völkerrechts und insbesondere des Schiedsrechts liegt es, dass die durch Kollektivakt der Mächte geschaffene Schiedsprozessordnung immer nur subsidiäre Anwendung finden kann; anderseits bietet aber eine relativ vollständige Ordnung dieser Materie durch das allgemeine Völkerrecht den Vorteil, dass die Streitteile beim Abschluss des Kompromisses nicht genötigt sind, selbst in eine weitläufige Ordnung des Verfahrens einzutreten, denn im ganzen werden die allgemeinen Normen, die doch in der Hauptsache an der Hand der schiedsrechtlichen Praxis gewonnen wurden, in der Regel auch den Bedürfnissen des konkreten Falles entsprechen. In der prinzipiellen Anlage jener allgemeinen Normen wird man aber immer im Auge behalten müssen, dass es sich hier nicht um eine Nachbildung des innerstaatlichen Verfahrens handeln kann, sondern auch hier die Eigenart des internationalen Rechts und speziell des internationalen Schiedsrechts in letzter Reihe durchgreifen muss.

---

1) Darüber im ganzen Meurer 270 ff. und neuestens Nippold 314 ff.

2) Richtig auch die Bemerkung von Nippold S. 317 Anm. 26. Der besondere Charakter des internationalen Verfahrens fordert hier keine Besonderheit. Bei aller prinzipiellen Ablehnung der Analogien des innerstaatlichen Rechts muss doch auch für das internationale Verfahren an den wesentlichen Grundsätzen aller Rechtsprechung festgehalten werden.

3) Vgl. Corsi, Revue générale de dr. intern. p. VI, 9 ff., 13 ff.

4) Lammasch, Deutsche Revue.

Die Selbständigkeit dieser Materie fällt nun ganz besonders auch bezüglich einer Frage ins Gewicht, welche in den Verhandlungen der Konferenz im Jahre 1899 eine grosse Rolle gespielt hat. Es ist dies die Frage der Revision des Schiedsspruchs. Die Frage wurde in der Konvention dadurch geregelt, dass nach Art. 54 dem Schiedsspruch die Bedeutung einer definitiven Erledigung des Streitfalles zukommt und Art. 55 den Parteien die Möglichkeit offen hält, im Kompromiss den Antrag auf Revision des Schiedsspruchs sich vorzubehalten. Da diese Regelung der Frage auf einem Kompromiss beruht, so ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass von irgendwelcher Seite die künftigen Konferenzen mit der Revisionsfrage von neuem befasst werden könnten, denn der an sich allerdings verfehlte Gedanke, die Anfechtbarkeit richterlicher Sentenzen nach innerstaatlichem Recht auch im internationalen Schiedsrecht zu verwerten, hat viele Anhänger; es drängt sich daher die Frage auf, ob für die künftigen Konferenzen in der gedachten Richtung überhaupt ein Reformproblem vorliegt. M. E. ist diese Frage entschieden zu verneinen; die Konferenz hat zur Ausgleichung der entgegengesetzten theoretischen Standpunkte und zur Wahrung der materiellen Interessen auf Seite der Parteien einen Mittelweg betreten, der durchaus befriedigend ist. Dem Wesen des Schiedsspruchs und des internationalen Schiedsrechts überhaupt entsprach man durch die prinzipielle Ablehnung der Anfechtbarkeit des Schiedsspruchs durch ein materielles Rechtsmittel (die Berufung) und den Ausschluss jedes Instanzenzuges — ein Vorgang, der nicht nur die juristische Logik, sondern auch die Praxis des Schiedswesens für sich hat. Schon mit Rücksicht auf diesen letzteren Umstand hätte sich für die kollektive Regelung dieser Materie auch nicht der geringste Anhaltspunkt dazu ergeben, die Anfechtbarkeit als allgemeinen Völkerrechtssatz zu formulieren. Nun wurde aber geltend gemacht, dass doch neue Tatsachen im konkreten Falle hervortreten können, welche die Sachlage, wie sie der Schiedsrichter ins Auge gefasst hat, verändern. Demgegenüber konnte nurmehr die Frage entstehen, ob eine Nachprüfung (Revision in diesem Sinne) in dem Konventionsprojekte selbst Aufnahme und Anerkennung finden oder ob man nur den Parteien die Möglichkeit offen lassen soll, sich die Nachprüfung vorzubehalten. Indem die Konferenz sich für den letzteren Weg entschieden hat, betonte sie den Grundsatz der definitiven Erledigung der Streitsache durch den Schiedsspruch und suchte dadurch die Autorität des Schiedsgerichts grundsätzlich zu sichern. Im übrigen wurde die Revision nur im Sinne einer Nachprüfung des Spruches durch dasselbe Schiedsgericht[1]) (also etwa im Sinne des Rechtsmittels der Vorstellung im nichtstreitigen Verfahren des nationalen Rechts) zugelassen. Mit der grundsätzlichen Ablehnung eines Instanzenzuges hängt es dann weiter zusammen, dass die ursprünglich im russischen Entwurf erwähnten Nichtigkeitsgründe: Nullität des Kompromisses, Kompetenzüberschreitung und Bestechung fallen gelassen wurden[2]). Im ganzen ist auch hier auf die ein-

1) Vgl. Corsi, Revue générale de dr. intern. p. VI p. 24 sq.
2) Vgl. Lisbon in der Revue de dr. intern. 1902 p. 62 sq.

gehenden Erörterungen von Nippold (S. 347 ff.), insbesondere seine Ausführungen gegenüber dem abweichenden Standpunkt von Meurer, Méringhac und de Lapradelle (S. 367 ff.) zu verweisen.

VI.

Eine Frage, deren neuerliches Hervortreten nicht ausgeschlossen ist, betrifft die Vollstreckung des Schiedsspruchs. Wiederholt wurde in neuerer Zeit die sog. Sanktion des Völkerrechts in der Theorie berührt[1]). M. E. kann diese Frage im ganzen und in ihrer Beziehung zum Schiedswesen nur im Zusammenhang mit der Auffassung des Wesens des (heutigen und wohl auch jedes zukünftigen) Völkerrechts überhaupt beantwortet werden; dazu kommen dann noch jene Argumente, die sich aus der Eigenart der internationalen Gemeinschaft im Gegensatz zur staatlich organisierten Gemeinschaft ergeben. Die Pflicht der Parteien zur Vollstreckung des Schiedsspruchs ist juristisch selbstverständlich. Die Art. 18 und 31 der Haager Konvention haben diese Pflicht nicht erst normiert, sondern lediglich die Bedeutung einer nachdrücklichen Betonung der Existenz dieser Pflicht. Der ganze Vorgang, der schliesslich zur schiedsgerichtlichen Entscheidung des Streitfalles führt, beruht doch auf dem Willen der Parteien, durch dessen Erklärung sie sich formell binden[2]). Im übrigen ist aber die Sanktion der verbindliehen Kraft solcher Erklärungen immer eine ethische[3]). Dem Moment der sittlichen Pflicht kann sich auch der Staat nicht entziehen, da die Realisierung des Gemeinzwecks Realisierung des Gemeinwillens ist, in dem Gemeinwillen aber menschlicher Individualwillen nicht nur die Grundlage der Bildung des ersteren, sondern zugleich auch das Medium der Betätigung bedeutet. Der Wille der Staatsorgane, die berufen sind, namens des Staates die praktische Betätigung des Gemeinwillens durch ihre eigenen Handlungen zu vermitteln, sind in dieser ihrer Stellung als Organe in vollem Umfange an die Forderungen von Treue und Glauben im Verkehr gebunden; die sittlichen Grundlagen des menschlichen Handelns können in der ethisch bedeutsamsten Erscheinung menschlichen Zusammenlebens — im Staate — keine Einschränkung erfahren; ihre Bedeutung erfährt vielmehr eine Steigerung: der im innerstaatlichen Recht normierte Erfüllungszwang — die Zwangsvollstreckung — hat die Bedeutung der Verstärkung der Motive rechtgemässen Handelns. Im Völkerrecht fehlt diese Art der Verstärkung der Motive, da die internationale Gemeinschaft eine zentrale, den Einzelstaaten übergeordnete Autorität, welche den Zwang zu vollstrecken hätte, ausschliesst. Dagegen fehlt es im Völkerrecht nicht überhaupt an motivierenden Faktoren, welche die Erfüllung von Verbindlichkeiten gewährleisten. Vor allem darf ein

---

1) So z. B. von Méringhac, Kamarovsky, Fiore u. a.

2) Mit dieser Bindung des Willens ist jeder weiteren freien Betätigung des Willens in der Sache, in der sich der Wille gebunden hat, eine Grenze gezogen: die Erfüllung ist die notwendige Folge der Willensbindung. Nichterfüllnng ist rechtsverletzende Handlung.

3) Ueber die ethischen Sanktionen des Schiedsspruchs vgl. neuestens Dumas, Les sanctions de l'arbitrage international 1905. Dazu die Kritik von Nippold a. a. O. S. 393 ff.

allerdings (im Gegensatze zu den ethischen Motiven) nur utilitarisches Moment nicht unterschätzt werden, das in dem Interesse der Einzelstaaten seine Wurzel hat. Missachtung fremder Interessen durch Verletzung von Treue und Glauben (also hier Nichtvollstreckung des Schiedsspruchs) schafft namentlich innerhalb der vielgestaltigen und komplizierten Verkehrs- und Interessenbeziehungen der Staaten allemal eine heute kaum mehr abzuwehrende Gefahr für die eigenen Interessen; Staaten, die in der Erfüllung übernommener Verbindlichkeiten nicht gewissenhaft vorgehen, leugnen die fundamentalste Voraussetzung rechtlich geordneten Verkehrs und ihrer Teilnahme an der internationalen Gemeinschaft; ihr Verhalten ist umso widerspruchsvoller, als die um des eigenen egoistischen Interesses willen erfolgte Missachtung fremder Interessen eine der wichtigsten Bedingungen des eigenen Wohles — die im heutigen Völkerleben praktisch so stark hervortretende Ergänzung der nationalen Mittel der Erreichung des Staatszwecks durch die Mittel, welche ein geordneter Verkehr bietet, zerstört. Ausser diesem utilitarischen Gesichtspunkt schafft sich heute die Macht geregelter Verhältnisse im modernen internationalen Leben dadurch Geltung, dass sie den Willen der an einem hochentwickelten Vertragssystem beteiligten Staaten konstant zu bestimmen geeignet ist und in den Grenzen des Vertragsrechts hält. In letzter Reihe haben wir es eben auch hier mit der Macht der Interessensolidarität zu tun, deren Wirkung sich der moderne Staat nicht entziehen kann. Damit dürfte aber auch die Macht eines anderen modernen Faktors des sozialen Lebens zusammenhängen, die Macht der öffentlichen Meinung[1]). So begreifen wir, dass in der zivilisierten Staatengemeinschaft auch ohne Zwangsvollstreckung Schiedssprüche stets vollstreckt wurden; Vollstreckung findet statt als Erfüllung übernommener bezw. auferlegter Pflicht, Zwangsvollstreckung ist aber im Völkerrecht ausgeschlossen. Diese Negierung internationaler Zwangsvollstreckung schliesst eine im Schiedsspruch selbst aufgenommene ordnende Norm betreffend die Vollstreckung des Schiedsspruchs durch Festsetzung einer Frist, wie dies von der interparlamentarischen Konferenz in Brüssel 1905 vorgeschlagen und im italienisch-argentinischen Vertrage stipuliert ist, keineswegs aus. Eine solche Fristsetzung ist „keine bedenkliche, sondern eine sehr nützliche Beigabe"; sie hat „mit dem Problem des Zwangsvollzugs nicht das geringste zu tun" [2]).

Kann man nun nach dem Gesagten im Völkerrecht von rechtlichen Sanktionen im Sinne des nationalen Rechts nicht sprechen, so ist doch die Frage nach Garantien der Erfüllung des Schiedsspruchs im Sinne systematischen Ausbaus des internationalen Schiedsrechts nicht zu umgehen. Nippold hat auch dieser Frage seine Aufmerksamkeit (S. 391 ff.) zugewendet. Eine Steigerung der Motive pflichtmässigen Verhaltens der Parteien in Schiedsfällen kann in dem Schiedsvertrag selbst schon ins Auge gefasst sein. Dies geschieht in neuester Zeit z. B. in dem auf dem panameri-

1) Vgl. Kebedgy, Revue de dr. intern. 1897, p. 113 sq.
2) Vgl. Nippold a. a. O. S. 385 ff.

kanischen Kongress 1901 vorgelegten Projekte Mexikos [1]). Ich glaube nun nicht, dass sich zivilisierte Staaten in der in diesem Projekt vorgeschlagenen Form die ethischen Grundlagen ihrer Pflichterfüllung gegenseitig einschärfen dürften. Das Projekt ist aber im Hinblick auf die oben betonten Grundlagen der Erfüllung internationaler Pflichten jedenfalls höchst interessant. Im übrigen handelt es sich hier um materielle Garantien der Erfüllung. Dumas (in seiner oben zitierten Schrift) denkt u. a. an eine Kollektivintervention der Neutralen, die gewissermassen als ein Veto zu fungieren hätte; jedenfalls ist an eine Mitwirkung Dritter zu denken und dieser Gedanke ist allerdings nicht abzulehnen. Allein es ist Nippold zuzustimmen, wenn er eine bessere und unverfängliche Art der Mitwirkung, nämlich die Mediation ins Auge fasst. Der Mediator dient dem Frieden; und um die friedliche Erledigung eines Streitfalles handelt es sich ja bei der schiedsgerichtlichen Erledigung. Nippold denkt an die Kollektivmediation; die Weiterbildung der Mediation im System des völkerrechtlichen Verfahrens würde eine wichtige Aufgabe der Haager Konferenz bilden; damit erübrigt dann die Ausgestaltung besonderer Sanktionen der Vollstreckung des Schiedsspruchs.

VII.

Die Weiterbildung des Instituts der Vermittlung (und die darauf bezüglichen Reformfragen) hängen m. E. auf das engste mit einer rationellen Geltendmachung der Konsequenzen des Gedankens der Mitwirkung dritter Staaten in internationalen Streitfällen und der von mir schon oben betonten Funktion des Neutralitätsrechts als Mittel der Erhaltung bezw. Herbeiführung des Friedenszustandes zusammen. Die Haager Konvention hat zweifellos wertvolle Ansätze einer rationellen Ausbildung dieses Instituts geschaffen, allein für eine systematische Organisation des internationalen Rechtsverfahrens genügt der Zustand des geltenden Rechts noch keineswegs. Die Haager Konvention hat allerdings gegenüber dem früheren Recht einen Fortschritt herbeigeführt, indem durch Art. 2 ein allgemeiner völkerrechtlicher Rechtssatz geschaffen wurde, kraft dessen — allerdings nur soweit dies die Umstände zulassen — die Streitteile verpflichtet sind, die Vermittlung einer befreundeten Macht anzurufen, während vorher eine solche Verpflichtung in dem Pariser Vertrag von 1856 und in dem Kongovertrag von 1885 nur innerhalb der durch diese Verträge geregelten Materien Anerkennung gefunden hatte. Indessen die sachliche und praktische Bedeutung dieses Fortschrittes spielt innerhalb der Organisation des Instituts der Vermittlung nur eine geringe Rolle: in praktischer Beziehung insofern, als das Völkerrecht keinen einzigen Fall kennt, in dem

1) Bei Nippold S. 392 Anm. 23. Dort heisst es Art. 19 § 2: La nation qui pour une cause quelconque refuserait de s'y conformer (à la sentence) avec respect, serait sujette à la censure des nations étrangères au conflit. Art. 20: La censure revêtira la forme d'une déclaration officielle et publique de réprobation signée conjointement ou séparément par toutes les (ou par la majorité des) nations étrangères au conflit.

der Staat die Vermittlung angerufen hat, in sachlicher Beziehung insofern, als doch bei diesem Institut der in dem Wesen der internationalen Gemeinschaft der Kulturvölker wurzelnde Gedanke der Mitwirkung nichtbeteiligter Mächte zur Erhaltung des Friedens durch Anbahnung von Verhandlungen der Streitteile in erster Reihe massgebend ist. Wenn nun Art. 3 der Haager Konvention lediglich ein Recht der Neutralen anerkennt, so trägt das geltende Recht dem Wesen der Sache nur unvollkommen Rechnung. Die Neutralen können nicht bloss als die passiven Subjekte in völkerrechtlichen Streitigkeiten in Betracht kommen, denn der konkrete Konflikt zwischen zwei Staaten ist auf dem Boden der internationalen Gemeinschaft [1]) und im Bereich der heute so intensiv sich gestaltenden Interessensolidarität für die Neutralen keine blosse res inter alios gesta. Ferner handelt es sich ja bei der Mediation nur um eine Verstärkung der psychologischen Motive für die friedliche Austragung der Sache durch die Streitteile. Darin liegt aber niemals ein Eingriff in die Souveränetät der Streitteile; es soll vielmehr ein souveräner Entschluss der Streitteile lediglich angebahnt und nach Möglichkeit herbeigeführt werden. Erwägt man nun, dass die Anrufung der Vermittlung durch die Streitteile (das Bitten um Vermittlung) nicht wohl obligatorisch sich gestalten lässt, wenn man sich gleichzeitig der Wertlosigkeit einer solchen Deklaration einer Pflicht bewusst ist, so kann die rechtliche Regelung der Vermittlung offenbar nur bei den Funktionen der solidarisch interessierten Neutralen einsetzen; dies kann aber nur durch Normierung der Rechtspflicht der Neutralen zur Vermittlung geschehen. Den richtigen Gedanken hat übrigens die Konvention selbst schon dadurch zum Ausdruck gebracht, dass Art. 3 Abs. 3 ausdrücklich erklärt, dass die Ausübung des derzeit den Neutralen auch positivrechtlich eingeräumten Rechts zur Vermittlung niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden kann. Diese Rechtspflicht der Neutralen dürfte aber nicht ähnlich wie dies bei der Normierung der Rechtspflicht der Streitteile geschehen ist, durch eine analoge Klausel von vornherein abgeschwächt werden [2]).

Bei der Normierung der Rechtspflicht der Neutralen tritt natürlich die Frage der Subjektivierung dieser Pflicht in den Vordergrund [3]). An sich ist eine solche Subjektivierung der Pflicht für die Signatare der Konvention von selbst gegeben; bezüglich der Ausübung dieser Pflicht käme dann nur die wirksamste Form: die Kollektivmediation in Betracht. Bezüglich der Initiative und des Vorgangs zur Herbeiführung der Aktion möchte ich auf das oben bezüglich den Neutralenkonferenzen in Schiedssachen Gesagte verweisen. Im ganzen muss aber betont werden, dass nur

1) Die politischen Bedenken gegen die Anerkennung einer Pflicht der Neutralen zur Vermittlung beruhen augenscheinlich auf einer Verkennung des objektiven und einer einseitigen Betonung des subjektiven Prinzips des Völkerrechts (der Souveränetät), sind also innerlich nicht haltbar.

2) Vgl. Nippold S. 419, der auch ganz richtig bezüglich des Wesens der Vermittlung bemerkt, dass bei der Vermittlung die Initiative der Natur der Dinge nach vom Vermittler ausgehen sollte.

3) Vgl. Nippold S. 430 ff., wo auch die Aussichten auf Realisierung des hier in Frage stehenden Reformversuches in treffender Weise erörtert ist.

eine eingehende Organisation des Instituts diesem eine sachgemässe Stellung im System des internationalen Verfahrens überhaupt und zur Institution des Schiedswesens zu sichern vermag [1]).

VIII.

Das System der friedlichen Mittel zur Erledigung von Völker-Streitigkeiten fand eine sachgemässe Ergänzung in der Ausbildung des Instituts der internationalen Untersuchungskommissionen (Art. 9 bis 14 der Haager Konvention). Es handelte sich in der Tat um die Weiterbildung einer Einrichtung, die der bisherigen internationalen Praxis schon bekannt war (z. B. Untersuchungen zum Zwecke der Erledigung eines Grenzregulierungsstreits), wobei allerdings die spezifische Bedeutung, welche das Institut durch die Haager Konvention gewonnen hat und damit die unterscheidenden Merkmale gegenüber den bisher üblichen Untersuchungskommissionen im Auge behalten werden müssen. Auf dem Boden des geltenden Rechts treten die Untersuchungskommissionen nicht nur äusserlich neben die Schiedssprechung und Vermittlung als selbständiges Mittel der Streiterledigung; ihre Stellung im System der Streiterledigungsmittel charakterisiert sich vielmehr durch die enge praktische Beziehung, in die sie zu den beiden Hauptformen der Mitwirkung Dritter bei einer Streiterledigung treten können und dadurch, dass sie sich als geeignetes Mittel der Vorbereitung der Streiterledigung durch die Parteien selbst darstellen. Gerade der Huller Fall, in welchem von dieser Institution praktisch mit Erfolg Gebrauch gemacht wurde, zeigt deutlich, dass die Untersuchungskommissionen in wirksamster Weise vor allem zur Erledigung eines Streitfalles durch die Parteien selbst verwendet werden können. In der Tat liegt auch nichts näher, als dass Streitteile, die bona fide vorgehen, sich vor allem von der objektiven Sachlage, von dem Stand der Tatsachen, die in ihrem Komplex den Tatbestand des Streitfalles bilden, zu überzeugen suchen und zu diesem Zwecke die Feststellung dieser Tatsachen Dritten überlassen, um jeden Vorwurf einseitiger und parteiischer Beurteilung der relevanten Tatsachen auszuschliessen. Die Mitwirkung Dritter ist im übrigen auch hier in letzter Reihe nur eine Konsequenz der Anerkennung der Interessensolidarität der Mächte. Auch in diesem Punkte ist gerade der Huller Fall überaus lehrreich. Welchen wichtigen Dienst hat die betreffende Kommission in jener Zeit grösster politischen Spannung und Gefahr eines fast universellen Kriegszustandes, der für die gesamte internationale Gemeinschaft die verheerendsten Wirkungen nach sich ziehen müsste, geleistet! Aber auch für Mediation und Schiedssprechung werden kommissarische Feststellungen des Tatbestandes mitunter von grösstem Vorteil sein, denn Mediator und Schiedsrichter wollen doch auf einer sachlich vollkommen klaren Grundlage zu einem sachgemässen Vorgehen (Rat bezw. Schiedsspruch) gelangen. Die Notwendigkeit solcher kommissarischer Untersuchung ist natür-

1) „Ohne eine Organisation (hat) die Verpflichtung zum Anerbieten der Vermittlung nur einen problematischen Wert." Nippold S. 442.

lich keine allgemeine; alles richtet sich hier nach der konkreten Beschaffenheit des einzelnen Falles.

In den dazu geeigneten Fällen fungieren die Untersuchungskommissionen mittelbar als Streiterledigungsformen; sie haben ja nur durch ihre untersuchende Tätigkeit die durch die Parteien oder im Wege der Mediation oder des Schiedsspruchs sich vollziehende definitive Erledigung vorzubereiten. Diese spezifische Funktion, die zugleich das unterscheidende Moment gegenüber der Mediation und dem Schiedsspruch bildet, ist in der Konvention Art. 13 und 14 deutlich betont: die Kommission legt den Parteien lediglich einen Bericht vor und dieser Bericht hat niemals die Bedeutung eines Schiedsspruchs — beides allerdings an sich selbstverständlich, aber im Hinblick auf die in den Verhandlungen hervorgetretenen Befürchtungen ist der Inhalt der beiden Artikel immerhin erklärlich.

Diese politischen Befürchtungen waren übrigens bedauerlicherweise der Grund davon, dass dieses m. E. doch relativ sehr wertvolle Institut nicht jene rechtliche Ausbildung in der Konvention erfahren hat, welche der russische Entwurf in ganz zutreffender Weise in Aussicht genommen hatte. Vom Standpunkt organischer Ausgestaltung des rechtlichen Verfahrens in Völkerstreitfällen wäre es nur konsequent gewesen, die Anrufung solcher Kommissionen obligatorisch zu gestalten. Da die Verhandlungen[1] trotz der in Aussicht genommenen „Umstandsklausel" doch nur zur Anerkennung der fakultativen Anrufung von Untersuchungskommissionen führten, die politischen Befürchtungen also den Ausschlag gaben, darf wohl die Erwartung ausgesprochen werden, dass eine Revision dieser Materie auf den künftigen Konferenzen nicht ausgeschlossen sein dürfte, und der definitive sachgemässe Ausbau dieses Instituts sich auch wirklich vollziehen werde.

II. Die Freiheit des Privateigentums im Seekrieg.

Die Schlussakte der Haager Konferenz enthält folgende hochbedeutsame Kundgebung: „La Conférence émet le voeu que la proposition tendant à déclarer l'inviolabilité de la propriété privé dans la guerre sur mer soit renvoyé à l'examen d'une Conférence ultérieure. Für den Landkrieg erhielt in Art. 46 Abs. 2 des Haager Kriegsreglements der Grundsatz „Das Privateigentum darf nicht eingezogen werden" die erhöhte Sanktion eines Kollektivakts der Mächte. Sollte nun wirklich die Zeit gekommen sein, in der eine der grössten Inkonsequenzen des geltenden Kriegsrechts von einer der kommenden Völkerrechtskonferenzen beseitigt und einer Rechtsüberzeugung die Geltung eines allgemeinen Völkerrechtssatzes verschafft werden soll, der bisher nur in partikularen Quellen und mit vorübergehender Wirkung für einzelne Kriege Anerkennung erlangen konnte? Die Realisierung jenes „Wunsches" der Haager Konferenz würde vor allem einen Fortschritt in dem Sinne bedeuten, dass

1) Siehe Meurer 144 ff. und Nippold 462 ff.

auch dem Seekrieg, wie dem Landkrieg, bezüglich der Gestaltung des Kampfes der Charakter streng militärischer Operationen der beiderseitigen offiziellen Streitkräfte nach der heutigen Auffassung des Krieges gesichert wäre. Die heutige Auffassung des Krieges charakterisiert sich doch neben anderen Momenten vornehmlich dadurch, dass der Kriegszweck nur durch die Entfaltung der militärischen Machtmittel angestrebt werden soll; die Kriegsaktion beschränkt sich auf den Kampf der offiziellen Streitkräfte der in Konflikt geratenen Staaten. Daher stehen einander nur die Staaten, nicht die Privaten als Feinde gegenüber; die Privaten geniessen kraft des geltenden Kriegsrechts (vgl. Art. 46 ff. des Haager Kriegsreglements) auch im Kriege Schutz und bleiben im Genuss ihrer Rechte, soweit nicht die Kriegsnotwendigkeit Beschränkungen auferlegt. Da nun die Streitteile im Seekriege seit der Abschaffung der Kaperei auf die Entfaltung der spezifisch militärischen Machtmittel beschränkt sind, so stünde einer Gleichstellung des Seekrieges mit dem Landkriege nichts im Wege, ja man könnte sogar die Meinung vertreten, dass die beiden in der Natur des Seekrieges liegenden Eigentümlichkeiten, nämlich das Seekriegsfeld und die Seekriegsmittel, eine exaktere Verwirklichung des Grundgedankens des modernen Krieges als Kampfes der offiziellen Streitkräfte gerade im Seekrieg möglich machen, während im Landkrieg gewisse Ausnahmen von den heute anerkannten Regeln aus dem Titel der Kriegsnotwendigkeit nicht zu vermeiden sind. Allein der Kriegszweck wird im Seekrieg auch heute noch nicht bloss durch die militärischen Operationen der Kriegsflotten der beiden Parteien verfolgt; Objekt der Angriffshandlungen ist im Gegensatze zum Landkrieg noch immer auch das feindliche Privateigentum, die Wegnahme und Zerstörung der Mittel und Objekte des Handels der Gegenpartei; es handelt sich bei den beiden Streitteilen zumeist nicht bloss um die Erreichung des mit dem Anlass zum Kriege gegebenen Kriegszwecks und den Sieg im Kriege durch die militärische Niederlage des Gegners, sondern vielmehr um eine bedeutsame Schädigung oder Zerstörung der ökonomischen Stellung des Gegners im Wettbewerb der Seemächte auf dem Gebiete des Welthandels.

Hiernach unterliegt es wohl keinem Zweifel, dass die Unfreiheit des Privateigentums den wundesten Punkt des heutigen Seekriegsrechts bildet; sie ist aber auch, juristisch betrachtet, dasjenige Moment, welches mit dem heutigen Kriegsrecht im ganzen und mit der modernen Auffassung des Krieges in grellem Widerspruch steht. Die Aufgabe der Staatenpraxis und der Wissenschaft ist damit klar vorgezeichnet: es kann nur die gänzliche Abolition jener rückständigen, allem Recht und aller Humanität widersprechenden Maxime in Frage stehen — ein Satz, der freilich nicht allseitig Anerkennung findet, so insbesondere auch nicht vom Standpunkte der Forderungen der Humanität, indem vielfach darauf hingewiesen wird, dass eine energische Kriegführung diesen Forderungen viel mehr entspreche, weil nur auf diesem Wege der Krieg möglichst rasch zu Ende geführt werden kann und damit auch die mit dem Kriege unvermeidlich verbundenen Leiden der Bevölkerung einen raschen Abschluss fänden. Allein, es wird sich noch unten des näheren

an der Hand neuester Erfahrungen (in Seemanövern) zeigen, wie hinfällig die Behauptung ist, dass der gegen die offiziellen Streitkräfte des Gegners und das Privateigentum geführte Kampf, den Anspruch auf das Kriterium energischer Kriegführung erheben kann.

Der Kampf gegen die Maxime der Unfreiheit des Privateigentums im Seekriege wird seit langem von Doktrin und Praxis geführt; es ist ziemlich allgemein anerkannt, dass der hier in Frage stehende Fortschritt des Völkerrechts bis heute vornehmlich durch das Veto jener Seemacht vereitelt worden ist, die ihre Uebermacht zur See und die gerade darin begründete dominierende Stellung nur durch Konservierung jener Maxime sichern zu können meinte. Die Gelegenheit zu einer kollektiven Aktion der Mächte zum Zwecke der Abolition der Unfreiheit des feindlichen Privateigentums hat sich seit der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts wiederholt ergeben; aber das traditionelle Verhalten Englands dieser Frage gegenüber vereitelte die Reform. Für die Zwecke eines kurzen Ueberblicks über die Bemühungen für die Anerkennung der Freiheit des Privateigentums im Seekriege genügt es, an die bewaffnete Neutralität des Jahres 1780 anzuknüpfen, die allerdings vorwiegend den Schutz der Interessen der Neutralen gegen die damaligen Uebergriffe der Seemächte im Auge hatte. Indessen, eine tiefere Erkenntnis des Zusammenhangs aller an dem Weltverkehr und dem Welthandel beteiligten Interessen gelangt auch zur Erkenntnis des engsten Zusammenhangs der Interessen der Neutralen mit dem durch den Krieg geschaffenen anormalen Zustande und rückt die Frage in den Vordergrund, ob die Neutralen die schädliche Gesamtwirkung der heutigen Seekriegsführung aus dem Titel der Neutralitätspflichten oder auch nur als unabwendbare tatsächliche Wirkung des Krieges auf sich zu nehmen hätten. Die heutige Auffassung des Wesens des Krieges, die Beschränkung der völkerrechtlichen Legitimation zur Anwendung von Gewaltmitteln auf den Zweck des Krieges scheint doch für eine ernstere Behandlung des noch immer in den Anfängen liegenden Neutralitätsrechts einen ganz bedeutsamen Faktor zu repräsentieren.

In der Zeit der Verhandlungen, welche die Vereinigten Staaten von Nordamerika unmittelbar nach ihrer Unabhängigkeitserklärung mit England führten, hatte Franklin dem englischen Bevollmächtigten David Hartley den Vorschlag gemacht, in den betreffenden Vertrag einen Artikel aufzunehmen, durch welchen die Wegnahme von Schiffen und Waren nicht nur durch Kaper-, sondern auch durch die offiziellen Kriegsschiffe untersagt werden sollte. England ging darauf nicht ein. — Zum ersten Male kam das erstrebte Prinzip der Freiheit feindlichen Privateigentums zur Anerkennung in dem berühmten Vertrage den Franklin mit Friedrich II. von Preussen 1785 abgeschlossen hatte. Dieser Vertrag konnte als Einzelvertrag keine Bedeutung für die völkerrechtliche Lösung des Problems gewinnen; dagegen bleibt diesem Dokument nicht bloss bezüglich des Gegenstandes, der hier in Frage steht, sondern für alle Fragen des Kriegsrechts der Ruhm rückhaltloser Anerkennung von Grundsätzen einer humanen Kriegführung. Zugleich haben wir aber auch einen Beleg dafür vor uns, wie langsam selbst die rationellsten Maximen des Völkerrechts aus dem Stadium

partikularrechtlicher Anerkennung in jenes allgemeiner Völkerrechtssätze treten können.

In der französischen Nationalversammlung von 1792 wurde die Frage von dem Deputierten Kersaint zur Sprache gebracht; die Beschlussfassung über den Antrag auf Abschaffung der Kaperei und Anerkennung der Freiheit des Privateigentums wurde jedoch vertagt, dagegen die königliche Regierung aufgefordert, mit den anderen Mächten in Unterhandlung zu treten. Diese formelle Behandlung der Sache war gewiss durchaus zutreffend, denn es handelte sich doch um die allseitige Anerkennung jenes Grundsatzes und das konnte nur erzielt werden durch einen kollektiven Akt der Mächte. In der Tat hatte Dumouriez noch kurz vor seinem Rücktritt die Sache in den diplomatischen Weg geleitet. In der bewegten Zeit, die nun folgte, war die Fortführung dieser Aktion nicht abgeschnitten worden, denn Napoleon I. schloss sich den Ideen der Nationalversammlung und der Regierung Ludwigs XVI. an, und auch die Restauration hielt diesen Standpunkt fest. Es wurde insbesondere im Jahre 1823 von Frankreich der Versuch gemacht, England für die Anerkennung der Freiheit des Privateigentums zu gewinnen, — jedoch ohne Erfolg.

Von besonderem Interesse ist das Verhalten der nordamerikanischen Union in der Zeit um die Mitte des vorigen Jahrhunderts. Beim Abschluss eines Vertrags mit Russland 1854 fand die Union Gelegenheit, für die Freiheit des Privateigentums einzutreten; allerdings war das vorwiegende Motiv dieser Aktion der Schutz der Interessen der Neutralen. Schon damals hatte die Union (insbesondere in ihren Verhandlungen mit Preussen) jenen Standpunkt eingenommen, den sie in so nachdrücklicher Weise gegenüber den Verhandlungen des Pariser Kongresses 1856 über die Seerechtsdeklaration verteidigte: den Standpunkt nämlich, dass die Anerkennung der Freiheit des Privateigentums und die Abschaffung der Kaperei auf das engste zusammenhängen. Die Erwiderung des Staatssekretärs Marcy auf die Aufforderung zum Beitritt zur Pariser Deklaration enthält zu Art. I der letzteren, wodurch die Kaperei für abgeschafft erklärt wird, das Amendement, dass das Privateigentum auf hoher See der Beschlagnahme durch Kriegsschiffe des anderen Belligerenten nicht unterliegen soll mit einziger Ausnahme der Kriegskontrebande. Es wurde dann weiter ausgeführt, dass insolange als dieser Grundsatz nicht anerkannt werde, die Union niemals auf die Befugnis verzichten könne, Kaperbriefe auszugeben. Der in der Depesche Marcys festgehaltene Standpunkt ist gewiss durchaus zutreffend: die Abolition der Kaperei im Jahre 1856 durch Art. I der Seerechtsdeklaration konnte doch nicht den Zweck verfolgen, die Missbräuche, welche in früheren Jahrhunderten mit der Kaperei verbunden waren, endlich abzuschaffen, da sich ja gerade im neunzehnten Jahrhundert eine Summe von Regeln ausgebildet hatte, welche jenen Missständen steuerten. Aber nach wie vor blieb die Kaperei ein Mittel, den Handel des Gegners zu stören und zu schädigen. Die kollektive Aktion der Mächte bezüglich der Kaperei konnte also, namentlich im Zusammenhang mit Art II.

der Deklaration, wonach die neutrale Flagge die feindliche Ladung (mit Ausnahme der Kriegskontrebande) deckt, keine andere Bedeutung haben, als die einer Abschlagszahlung an das einzig richtige Prinzip der Freiheit des feindlichen Privateigentums. An dieser Auffassung wird durch den Umstand nichts geändert, dass die Pariser Deklaration vorwiegend als eine Konzession gegenüber den Interessen der Neutralen anzusehen ist, denn wie ich schon oben angedeutet habe, ist die Sonderung der Frage der Freiheit des feindlichen Privateigentums mit Bezug auf die Interessen der Angehörigen der Belligerenten einerseits und jene der Neutralen anderseits nicht in allen Punkten durchführbar. Es unterliegt sohin keinem Zweifel, dass das Verhalten der Union durchaus in der Natur der Sache begründet war und eine wichtige juristische Konsequenz der Seerechtsdeklaration selbst bildet.

Das Verhalten Englands in dieser Frage war ein passives. Frankreich (Minister Graf Walewski) suchte den Intentionen Englands entgegenzukommen: ähnlich war das Verhalten der anderen Kongressmächte. Schon damals war man übrigens der Meinung, dass es im Interesse der ganzen Angelegenheit gewesen wäre, wenn der amerikanische Gesandte in London die Stimmung nach der Rede Palmerstons in Liverpool[1]) am 7. November 1856 benutzt hätte. Die wenn auch verklausulierten Ausführungen Palmerstons waren der Abolition der Unfreiheit des Privateigentums und einer vollständigen Gleichstellung des Land- und Seekrieges durchaus günstig, so dass der damalige hanseatische Gesandte in London in seinem Berichte vom 14. November 1856 bezüglich des Gelingens der Reform die günstigste Prognose stellen zu dürfen meinte. Bemerkenswert im Sinne des Abolitionsgedankens sind in jener Zeit drei Briefe von Richard Cobden[2]). Auch im englischen Parlament äusserten sich gewichtige Stimmen gerade im Hinblick auf den Anteil Englands an dem Welthandel für die Abolition. Dieser Standpunkt ist auch in der Tat derjenige, der der Natur des Gegenstandes entspricht und politische Hintergedanken ausschliesst.

Nach dem Rücktritt Marcys, der sich in den Bahnen juristischer Konsequenz gehalten hatte, steigerte die Union die Bedingungen des Beitritts zur Deklaration durch Anträge auf Zulassung von Modifikationen des Blokaderechts, die unannehmbar waren, so dass nunmehr die Verhandlungen abgebrochen wurden und das Thema der Freiheit des Privateigentums von der Tagesordnung abgesetzt wurde. Das Interesse an dem Gegenstand erlosch jedoch nicht. Wesentliche Dienste hatte insbesondere die holländische Regierung der Sache geleistet, indem sie an der Spitze der Seemächte zweiten Ranges eine Aktion einleitete. Gleiche Ziele verfolgte die Handelskammer in Bremen, ferner ein Antrag einer Reihe von Abgeordneten des norddeutschen Reichstags vom 1. April 1868, durch welchen der Bundeskanzler aufgefordert wurde, zu veranlassen, dass bei dem gegenwärtigen friedlichen Einvernehmen mit den auswärtigen Mächten Verhandlungen eingeleitet werden, welche zum Zwecke

1) S. die Beilage zu Aegidi-Klauhold, Staatsarchiv 1866, S. 25.
2) S. Aegidi-Klauhold a. a. O. S. 25 ff. u. XIV.

haben, durch Uebereinkunft von Staat zu Staat die Freiheit des Privateigentums zur See in Kriegszeiten zu einem vertragsmässigen Grundsatz des Völkerrechts zu erheben. Die Ereignisse der Jahre 1870, 1871 drängten die Angelegenheit in den Hintergrund; und die dem Frankfurter Frieden folgenden Phasen politischer Spannung unter den Grossmächten waren für die Wiederaufnahme der Angelegenheit nicht günstig. Indessen hatten die Handelskammern zu Hamburg und Bremen die Angelegenheit in Verbindung mit dem Deutschen Nautischen Verein weiter verfolgt und in den Jahren 1871, 1890, 1900 und 1905 in Resolutionen für die von ihnen hochgehaltene Maxime plädiert; mit besonderer Gründlichkeit hatte der Sekretär der Hamburger Handelskammer Dr. Gutschow den der Resolution von 1905 zugrunde liegenden Bericht bearbeitet. In richtiger Erkenntnis der Details der ganzen Frage wurde insbesondere in einer an den Reichskanzler gerichteten Petition betreffend die Einleitung einer völkerrechtlichen Regelung der Angelegenheit auf die Notwendigkeit völkerrechtlicher Abgrenzung des Begriffs Kriegskontrebande hingewiesen[1]).

Partikularrechtliche Anerkennung fand die Freiheit des Privateigentums seit dem Jahre 1870 in einem Vertrag der Vereinigten Staaten mit Italien (1871). Art. 12 dieses Vertrages lautet: The High Contracting parties agree that, in the infortunate event of a war between them, the private property of their respective citizens and subjects, with the exception of contraband of war, shall be exempt from capture or seizure, on the high seas or elsewhere, by the armed vessels or by the military forces of either party; it being understood that this exemption shall not extend to vessels an their cargoes which may attempt to enter a port blockaded by the naval forces of either party. Den hier vertragsmässig stipulierten Grundsatz hatte dann Italien in sein Seerechtsbuch Art. 211 aufgenommen. Hiernach soll unter der Voraussetzung der Reziprozität von dem Grundsatz der Unfreiheit des Privateigentums gegenüber keiner dritten Nation mehr Gebrauch gemacht werden. Der Beweis der Reziprozität ist aus Landesgesetzen, diplomatischen Uebereinkommen oder Deklarationen des Gegners vor dem Kriegsbeginn zu führen.

In die Periode seit 1870 fällt innerhalb der englischen Doktrin die eindringliche Erörterung unseres Gegenstandes durch Sir Henry Maine (1888) in dessen International Law (2. Ausgabe) p. 116 sq.

Im Jahre 1875 beschäftigte sich das Institut de Droit international (in seiner Session im Haag) mit der Angelegenheit und gelangte zu folgenden Resolutionen:

I. Le principe de l'inviolabilité de la propriété ennemi naviguant sous pavillon neutre doit être considéré dès à présent comme entré dans le domaine du Droit des gens positif.

II. Il est à désirer que le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie, naviguant sous pavillon ennemi, doit universellement accepté dans les termes suivants, empruntés aux déclarations de la Prusse, Autriche

1) Vgl. auch Fitzer, Die Rückwirkung des ostasiatischen Krieges auf das Völkerrecht.

et de l'Italie en 1866, et sous la réserve ci-après, sub III: Les navires marchands et leur cargaisons ne pourront être arrêtés que s'ils portent de la contrebande de guerre ou s'ils essayent de violer un blocus effectif et déclaré.

III. Il est entendu que, conformément aux principes généraux qui doivent régler la guerre sur mer aussi bien que sur terre, la disposition précédente n'est pas applicable aux navires marchands qui, directement ou indirectement, prennent part ou sont destinés à prendre part aux hostilités.

Gegen diese Resolutionen stimmte vor allem Sir Travers Twiss, der davon ausging, dass das Schiff als feindliches Gebiet gelten müsse, welches besetzt werden dürfe; dagegen sei die Wegnahme der Ladung allerdings nicht gerechtfertigt. Westlake verwies auf die Möglichkeit, dass die Bemannung der Handelsschiffe in jedem Augenblick in der Kriegsmarine Verwendung finden und derlei Schiffe Transportzwecken und anderen Zwecken des Krieges zugeführt werden könnten. — In der Session des Institut in Zürich 1877 hatte Bulmerincq ein auf die Anwendung der Resolutionen im Haag gerichtetes Projekt vorgelegt. Die Beschlüsse lauten:

I. La propriété neutre ou ennemie naviguant sous pavillon ennemi ou sous pavillon neutre, est inviolable.

II. Sont toutefois sujets à saisie: les objets destinés à la guerre ou susceptibles d'y être employés immediatement.

Les gouvernements belligérants auront, à l'occasion de chaque guerre, à déterminer d'avance les objets qu'ils tiennent pour telés. Sont également sujets à saisie les navires marchands qui ont pris part ou sont en état de prendre immédiatement part aux hostilités ou qui ont rompu un blocus effectif et déclaré[1]).

Der Zusammentritt der Haager Konferenz eröffnete der Nordamerikanischen Union die Möglichkeit, in dieser seit mehr als 100 Jahren in der Union so lebhaft verteidigten Reformfrage einen entscheidenden Schritt zu tun. Die amerikanischen Delegierten wurden beauftragt, dem Präsidenten der Konferenz einen Antrag betreffend die Anerkennung der Freiheit des Privateigentums im Seekrieg (mit Ausnahme der Kriegskontrebande) vorzulegen. Da der Gegenstand nicht auf dem Programm der Konferenz stehe, die Angelegenheit überdies aus naheliegenden Gründen eine eingehende Vorbereitung erfordere, musste ihre Erledigung einer künftigen Konferenz vorbehalten werden, was durch den oben angeführten „Wunsch“ der Konferenz erfolgte. Im Jahre 1905 erklärte sich Präsident Roosevelt für die Fortsetzung der Arbeiten der Völkerrechtskonferenz im Haag und stellte insbesondere in Aussicht, dass die Union unter anderen Gegenständen der Verhandlung ganz besonders auf die Erledigung unseres Gegenstandes dringen wolle.

Es ist oben bemerkt worden, dass die bisherigen Bestrebungen in der Richtung der Abolition der Unfreiheit des Privateigentums im Seekrieg vornehmlich durch den Widerstand Englands und Frankreichs vereitelt wurden, trotzdem, wie oben gezeigt wurde, gewichtige Stimmen der ersten englischen

1) Vgl. Annuaire de l'Inst. de dr. intern. I.

Staatsmänner und massgebender Korporationen den Nachweis erbracht hatten, dass das Festhalten an dem traditionellen Grundsatz der Unfreiheit des Privateigentums gerade vom Standpunkte der ökonomischen Wohlfahrt Grossbritanniens schlechthin nicht mehr verteidigt werden kann. Der Hinweis auf die Erfolge der englischen Seemacht durch Bekämpfung des Handels des Gegners in der Zeit Napoleons I. und den voraufgehenden Epochen war ja auch völlig hinfällig geworden; die Bedingungen der Machtstellung und die Mittel ihrer Erhaltung waren infolge der total verschiedenen modernen Gestaltung des Verkehrs, des Umfangs der Produktion usw. ganz andere geworden; ja die Veränderung ist eine so tief greifende, dass es schon um deswillen geboten ist, das Problem ernstlich auch von offizieller Seite in Angriff zu nehmen, und die Frage aufzuwerfen, ob die alte Maxime der Unfreiheit gerade vom Standpunkte der ökonomischen Nützlichkeit heute noch haltbar ist. In anderen Beziehungen, so insbesondere im Hinblick auf Anforderungen der Humanität, mag man ja immerhin der Meinung sein, dass gerade dieser Gesichtspunkt nicht als der durchgreifende bezeichnet werden muss. Er war aber für manchen Gegner der Abolition doch entscheidend. So votierte Lorimer in der Session des Institut de droit international (Session 1877) gegen die Resolutionen des Instituts vornehmlich aus dem Grunde, weil die Wegnahme feindlichen Privateigentums ein weniger unhumanes Mittel der Kriegführung sei; es wende sich nur gegen das Eigentum und vermeide jedes Blutvergiessen. War die Wegnahme illegal, so müsse Schadenersatz geleistet werden. Die weitere Argumentation Lorimers lautete: La capture est un admirable moyen de faire la guerre, parce qu'il ne verse pas de sang, ne sacrifie pas des vies, ne met pas les demeures en péril; il a pour théâtre l'océan, cette grande route du commerce, et ne s'attaque qu'à des personnes qui exposent leur propriété aux chances de la guerre, dans un but de lucre et avec la garantie des assurances. Le particulier dont la propriété est saisie n'en perd aucunement ou ne devrait pas en perdre la valeur. En sa qualité de particulier, il la prête ou la cède pour ainsi dire à son propre pays. Le belligérant qui s'en empare, lui en donne un reçu, en d'autres termes, il tire une lettre de change du montant de cette valeur sur l'État auquel appartient le propriétaire des objets saisies. Cette lettre de change, il l'endosse pour ainsi dire, avec responsabilité éventuelle du payement au cas ou il serait défait. Si le pays du propriétaire dépouillé agit loyalement vis-à-vis de celui-ci, il fait honneur au billet, ou en d'autres termes, il lui rembourse le dommage subi contre production du reçu. La dette qui en résulte devient ainsi une dette de l'État. Dans ces conditions si les particuliers subissent des pertes, cela ne peut provenir que d'une combinaison vicieuse ou d'une mauvaise exécution d'une mesure que doit prendre chaque État vis-à-vis de ses propres sujets. Si la nation, à laquelle appartient l'individu dépouillé, triomphe, elle se fait indemniser par le vaincu, lors même que la restitution en nature est impossible, de tout ce qu'elle a payé à ses sujets; si elle est défaite, la perte subie par les particuliers est comprise dans les frais de la guerre qui retombent sur le pays entier sous la forme d'impôts. Mir scheint jedoch, dass eine

solche Betrachtung unserer Frage aus dem Gesichtswinkel der Individualinteressen und des möglichen (aber doch mindestens problematischen) Ersatzes erlittenen Schadens dem Wesen und der praktischen Tragweite des Problems nicht gerecht werden kann. Wenn der Gedanke, dass die Unfreiheit des Privateigentums im Seekrieg ein wirksames Mittel der Schädigung des Handels und der gesamten ökonomischen Interessen des Gegners bildet, kritischer Betrachtung unterzogen wird, so kann es sich doch eigentlich in letzter Reihe nur um die Frage handeln, welche Wirkungen die praktische Anwendung dieses Mittels auf die ökonomische Lage der beiden Streitteile im ganzen übt.

Von diesem Gesichtspunkte, der ja auch schon bisher in der Diskussion der vorliegenden Frage die Hauptrolle gespielt hat, geht neuestens eine Kundgebung von englischer Seite aus, die umso bemerkenswerter ist, als sie erkennen lässt, dass der Gedanke der Abolition der Unfreiheit des Privateigentums im Hinblick auf die zweite Haager Konferenz auch in England ernstlich in Erwägung gezogen wird, so dass der eventuellen Verhandlung der Mächte über diese Frage mit der Hoffnung auf positiven Erfolg entgegengesehen werden könnte. Jene Kundgebung ist in einem Schreiben des Lordkanzlers an die Times (14. Oktober 1905) enthalten. Das Schreiben ist von dem Barrister-At-Law Francis W. Hirst mit einem Vorwort versehen in selbständiger Ausgabe unter dem Titel: Commerce and Property in Naval Warfare — A letter of the Lord Chancellor (London 1906) weiteren Kreisen zugänglich gemacht worden. Der Brief ist nach der Beendigung des russisch-japanischen Krieges geschrieben und bezeichnet die Abolitionsfrage geradezu als eine Lebensfrage des internationalen Rechts. Die Frage selbst wird vorwiegend vom Standpunkt der Interessen Englands in einem eventuellen Seekrieg betrachtet. Welche Wirkungen könnte die Bekämpfung des Handels des Gegners in unseren Tagen für England äussern, selbst wenn die Bedingungen des Kampfes für England im übrigen die günstigsten wären, so insbesondere, wenn die englische Uebermacht zur See zweifellos feststände und es auch zur Blokade der ganzen Küste des kontinentalen Gegners gekommen wäre? Das Schreiben enthält eine nüchterne Antwort auf diese Frage: der Schaden, der dem Gegner verursacht werden könnte, wäre verschwindend klein, ja es wird geradezu gesagt: He (der Gegner) would be to a great degree invulnerable by the weapon of capture, because he lives on a continent. Now all the Great Powers in the world, except ourselves and far distant Japan live on the continent. Dagegen wäre eine Reihe grösster Gefahren für die Approvisionierung Englands, dessen Industrie und Transportverkehr unvermeidlich. Die schädlichen Wirkungen wären überdies nicht nur mit einer Niederlage zur See, sondern ebenso mit einem erfolgreichen Eingreifen der Kriegsflotte verbunden. Zöge sich der Krieg in die Länge, so wäre die englische Handelsschiffahrt gänzlich lahmgelegt, da fremde Nationen den Transport von Gütern auf englischen Schiffen vermeiden und den neutralen Schiffen zuwenden würden. Eine notwendig eintretende Steigerung der Transportkosten für englische Waren an Bord neutraler Schiffe wäre

eine weitere empfindliche Wirkung für den englischen Handel. Soweit aber der englische Handel sich fremder Schiffe nicht bedienen könnte, wäre eine weitere unvermeidliche Wirkung die Steigerung der Versicherungsprämien, welche englische Schiffe zu zahlen hätten; mit all dem stünde dann eine Steigerung der Lebensmittelpreise und der Kosten des Betriebs industrieller Unternehmungen in Verbindung. Gewisse Wirkungen könnten selbst durch den günstigsten Friedensschluss nicht oder nicht sofort beseitigt werden, so insbesondere, wenn sich der Warentransportverkehr der Schiffahrt anderer Länder zugewendet hat. Wenn es in früheren Zeiten der englischen Flotte gelungen war, den Handel des Gegners empfindlich zu treffen, so lag der Grund davon darin, dass die dem Gegner zur See entgangenen Hilfsmittel nicht durch eine ausreichende Zufuhr zu Lande kompensiert werden konnten. In jenen Zeiten bedeutete die Abschneidung des Seeverkehrs für den Gegner die Abschneidung des grössten Teils seines Handels überhaupt. Jedenfalls liege heute die Sache für England so, dass dieses Land an der Hand des geltenden Völkerrechts im Kriegsfalle mehr zu verlieren als zu gewinnen hätte. Der Lordkanzler berührt schliesslich auch den Grund, aus welchem England und Frankreich bisher der Abolition Widerstand geleistet haben; vielleicht sei dieses Verhalten auf das Vertrauen dieser Mächte auf ihre maritime Uebermacht zurückzuführen. Nun seien inzwischen andere grosse Seemächte entstanden und es frage sich, ob vielleicht nunmehr von dieser Seite ein Widerstand der Abolition entgegengesetzt werden könnte. Dies sei abzuwarten; jedenfalls stünden die Chancen für die Abolition günstig, wenn nur die englische Regierung geneigt wäre, ihren bisherigen Standpunkt aufzugeben. Eine Verstärkung der Motive für die Abolition dürften sich übrigens neuestens aus dem amtlichen Bericht über die Flottenmanöver des Jahres 1906 ergeben. Hiernach haben die Verluste der beteiligten Handelsschiffe 55 Prozent betragen. Diese Aufbringung hätte jedoch das angreifende blaue Geschwader mit einer völligen Desorganisation seiner Streitkräfte bezahlt und der Unparteiische habe entschieden, dass, falls die Manöver fortgesetzt worden wären, beim Beginn der dritten Woche alle zur Sperrung des Handels verwendeten Schiffe entweder genommen oder blokiert gewesen wären. In dem Falle eines wirklichen Krieges wäre der Prozentsatz der weggenommenen Handelsschiffe erheblich niedriger gewesen. Das Manöver habe wieder bewiesen, dass es vom strategischen Standpunkt aus verkehrt sei, den Handel des Gegners zum Hauptziel des Angriffs zu machen und den Schlachtschiffen aus dem Weg zu gehen. Hiernach scheint, wie ich schon oben bemerkt habe, das Argument hinfällig geworden zu sein, wonach die Bekämpfung des Handels des Gegners als ein wichtiger Faktor energischer Kriegführung von mancher Seite hingestellt zu werden pflegt. Für die kontinentalen Mächte liegen m. E. keine singulären Gründe vor, der Abolition entgegenzutreten, denn die nachteiligen Wirkungen, die England gegenüber infolge seiner insularen Lage hervortreten würden, sind nicht überhaupt und ausschliesslich durch die insulare Lage dieses Landes bedingt; sie gewinnen dort nur erhöhte Bedeutung. Im übrigen sprechen im ganzen ökonomische und strategische Umstände für die endliche Abolition

der traditionellen Einrichtung; in ökonomischer Beziehung ist insbesondere im Auge zu behalten, dass in unserer Zeit die nationale Wirtschaft ein organisches Glied der Weltwirtschaft bildet, daher die verheerenden Wirkungen, die sich in einzelnen Gliedern der Weltwirtschaft äussern, notwendig auch die anderen berühren müssen. Die Frage berührt daher nicht bloss das ökonomische Interesse der beteiligten Belligerenten, sondern auch jenes der nicht beteiligten Staaten, daher auch von hier aus Argumente für die Abolition abzuleiten sind. Die Ausgestaltung des heutigen Neutralitätsrechts muss auch im Auge behalten, dass jeder in der Völkerfamilie ausgebrochene Krieg schon an sich für die Neutralen tatsächlich eine Quelle von Nachteilen und Schädigungen bildet und dass daher jede Weiterbildung des Neutralitätsrechts auch darauf gerichtet sein muss, eine Steigerung dieser Nachteile zu mildern.

III. Normierung des Kriegsbeginns.

Die im Schlussprotokoll der Haager Konferenz ausgesprochenen „Wünsche“ haben durchweg eine Beziehung zu kriegerischen Konflikten der Völker; sie erschöpfen aber in keiner Weise die Fragen, welche zweifellos die künftigen Völkerrechtskonferenzen zu beschäftigen haben. Eine dieser Fragen, die nur im Wege kollektiver Aktion der Mächte einer befriedigenden Erledigung zugeführt werden kann, betrifft die Kriegserklärung. Die Frage des Kriegsbeginns bildete bekanntlich aus Anlass der Eröffnung der Feindseligkeiten im russisch-japanischen Kriege den Gegenstand lebhafter Erörterungen. Die Frage wurde im Hinblick auf ihre praktische Wichtigkeit und wohl auch im Interesse der Weiterbildung des kodifizierten Kriegsrechts vom Konseil des Institut de droit international auf die Tagesordnung der Session in Edinburg gestellt und Albéric Rolin mit der Berichterstattung betraut. Der vorläufige Bericht ging von dem richtigen Gedanken aus, dass es sich für das Institut nicht bloss darum handeln könne, das geltende Recht festzustellen; es handelt sich hier vor allem um die Frage, ob die Praxis des Kriegsbeginns ohne Kriegserklärung zu billigen ist und ob sie vereinbar ist mit der Forderung loyalen Verhaltens zivilisierter Staaten, den allgemeinen Interessen der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und insbesondere den Interessen der Belligerenten und Neutralen. Praktisch wichtige Momente kommen hier in unserer Zeit in Betracht und, wie ich hier besonders betonen möchte, auch massgebende juristische Erwägungen, die auf dem Boden des relativ schon ausgebildeten Kriegsrechts die Frage der Begründung des Kriegsrechtsverhältnisses durch einen rechtlich massgebenden Akt — die Kriegserklärung in den Vordergrund drängen. Ich glaube nämlich, dass es eine der wichtigsten Aufgaben der Weiterbildung des Kriegsrechts bildet, die Lücken, welche die bisherige Kodifikation offen gelassen hat, nach Möglichkeit auszufüllen, was gegenüber der vorliegenden Frage umso dringlicher erscheint, als praktisch wichtige Interessen und damit verknüpfte Rechtsfragen die Weiterbildung des Kriegsrechts in diesem Punkte

rechtfertigen. Müssen wir auf dem Boden des geltenden Kriegsrechts den durch die Anwendung des äussersten Mittels der Selbsthilfe geschaffenen Zustand als einen rechtlich geregelten Zustand behandeln, so drängt sich ja die Frage, wann dieser Zustand rechtlich als begründet anzusehen ist und wann die rechtlichen Wirkungen dieses Zustands allseitig eintreten, von selbst auf. Darin möchte ich den inneren Grund für die Regelung der vorliegenden Materie erkennen.

Rolins vorläufiger Bericht bringt reiches Material aus der Zeit seit dem Krimkrieg 1854 bis in die Gegenwart, ausserdem Ausführungen über die Doktrin und deren Stellung zu dem Gegenstand. Der gründliche Bericht Rolins berührt in erschöpfender Weise alle Fragen, welche die wissenschaftliche Behandlung des Gegenstandes zur Voraussetzung haben. Die Fragen wurden zunächst in einem Fragebogen den Mitgliedern des Institut vorgelegt. Eine umfassende Aeusserung hatte General Den Beer Portugael vorgelegt; ausserdem bezieht sich der Bericht auf Aeusserungen von Renault, Dupuis, Holland, Strisower und Méringhac.

Bekanntlich fordert die ältere Zeit für die Begründung des Kriegszustandes eine förmliche Erklärung, deren Abgabe in der Regel in solenner Form zu erfolgen pflegte. Insbesondere wird der Begriff des bellum justum mit der indictio oder denuntiatio belli verknüpft. Auch in neuerer Zeit kommen förmliche Kriegserklärungen vor. Indessen ist nach heutigem Recht der Beginn des Kriegszustandes von einer förmlichen Kriegserklärung nicht abhängig. Jedenfalls treffen jene sachlichen Gründe, welche in früheren Zeiten eine förmliche Kriegserklärung notwendig erscheinen liessen, mit Rücksicht auf die Publizität der Vorgänge in den modernen Staaten und die heute zur Verfügung stehenden Publikationsmittel nicht mehr zu. Eine andere Frage ist es, ob nicht ausser gewissen, mit der Ausbildung eines förmlichen Kriegsrechts verbundenen streng juristischen Gründen, die ich oben kurz angedeutet habe, evidente Zweckmässigkeitsgründe dafür sprechen, dass der Eintritt eines so exzeptionellen Zustands, wie es der Krieg ist, der namentlich in unserer Zeit sofort nach den verschiedensten Richtungen und Entfernungen bedeutsame Wirkungen auch für die nicht beteiligten Staaten äussert, an eine förmliche Kriegserklärung geknüpft werden sollte. Mit dem Ausbruch des Krieges erwächst den Neutralen eine Reihe von Verpflichtungen, bezüglich welcher der Zeitpunkt des Kriegsbeginns in verschiedenen Richtungen von grösster Wichtigkeit sein kann. Kann nun derzeit der Kriegszustand lediglich durch die Tatsache gegenseitiger Gewaltübung (ex vi mutua) eintreten, so fehlt es doch nicht an jeder Willenserklärung, da in neuerer Zeit eine Kriegsverkündung (publicatio belli) durch Erlassung eines motivierten Manifestes an das eigene Volk oder an dritte Staaten oder an alle Staaten üblich geworden ist; dazu kommen Mitteilungen durch Zirkularnoten und Publikationen auf amtlichem Wege im eigenen Staate. Für den Kriegsbeginn hat nach neuerer Uebung auch die Erlassung eines sog. Ultimatums (verbunden mit der Abberufung der diplomatischen Mission) die Bedeutung einer eventuellen oder bedingten Kriegserklärung erlangt. Das

Ultimatum ist ein letzter Vorschlag des verletzten oder sich als verletzt behauptenden Staates an den Gegner; es wird darin die Forderung gestellt, binnen einer bestimmten Frist sich zu äussern.

In der Debatte machte sich allseitig die Ueberzeugung geltend, dass der gegenwärtige Rechtszustand an einer empfindlichen Unsicherheit leidet und dass es Aufgabe der Weiterbildung des Kriegsrechts ist, diese Unsicherheit zu beseitigen. Diesen Anschauungen entspricht denn auch die in Gent (1906) beschlossene Resolution des Inhalts: il est conforme aux exigences du droit international, à la loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports mutuels, ainsi qu'à l'intérêt commun de tous les Etats, que les hostilités ne puissent commencer sans un avertissement préalable et non équivoque. Diese Benachrichtigung kann eine förmliche Kriegserklärung (déclaration de guerre pure et simple) oder ein Ultimatum (bedingte Kriegserklärung) sein. Die Majorität wollte keine anderweite gleichwertige Erklärung zulassen und sprach bezüglich des Kriegsbeginns die Meinung aus: les hostilités ne pourront commencer, qu'après l'expiration d'un delai suffisant pour la règle de l'avertissement préalable ne puisse être considérée comme éludée.

Wie immer man sich in der Sache zu dieser Frage stellen mag — die Verhandlungen des Institut de dr. intern. bilden eine durchaus zureichende Grundlage für die eventuelle kollektive Behandlung derselben in der Völkerrechtskonferenz.

IV. Die Revision der Genfer Konvention.

Die Schlussakte der Haager Konferenz hatte in erster Reihe folgenden „Wunsch“ ausgesprochen: La Conférence prenant en considération les démarches préliminaires faites par le Gouvernement Fédéral Suisse [1]) pour la revision de la Convention de Genève, émet le voeu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une Conférence spéciale ayant pour objet la révision de cette Convention. Die hier in Aussicht genommene Konferenz trat am 11. Juni 1906 in Genf zusammen und tagte bis zum 5. Juli. Das Ergebnis der Verhandlungen ist die von 36 Staaten am 6. Juli 1906 unterzeichnete Konvention, die an die Stelle der bisherigen Konvention tritt; der Gedanke, der Konvention des Jahres 1864 Additionalartikel beizufügen, wurde fallen gelassen [3]). Es wurde ein ganz neuer Vertrag ausgearbeitet, der von demselben hochherzigen Gedanken getragen ist, der das Werk des Jahres 1864 inspiriert hatte, dem aber gleichzeitig die ebenso wichtige wie komplizierte Aufgabe gestellt war, die Ergebnisse der Erfahrung und der Doktrin in der Periode von 1864 bis 1905 zu verwerten, Lücken aus-

---

1) Documents relatifs à la revision de la convention de Genève du 22. août 1864 publiés par le département politique de la Confédération Suisse (Berne 1906). Vgl. auch Moynier, La révision de la Convention des Genève (Genève 1898).

2) Berichterstatter: Renault.

3) Ueber die neue Konvention s. die Ausführungen des Sekretärs der Konferenz Vannutelli, La Revisione della Convenzione di Ginevra in der Rivista di Diritto Internazionale I, p. 421 sq.

zufüllen, Unklarheiten zu beseitigen und einige wenig praktische Bestimmungen des Vertrags von 1864 zu beseitigen. Die Konferenz von 1906 war ferner insbesondere bestrebt, eine Formulierung der einzelnen Bestimmungen zu finden, welche die erwünschte Klarheit und allgemeine Verständlichkeit sichert [1]). Es liegt ja nahe, dass in der Behandlung der vorliegenden Materie sich juristische, militärische und humanitäre Aspirationen vielfach kreuzen und die normierende Ordnung des Gegenstandes erschweren. Der Konferenz ist es gelungen, diese Schwierigkeiten zu überwinden, zumal sich allseitig das aufrichtige Streben bekundete, in der Sache brauchbares zustande zu bringen und das Interesse an dem Gelingen des Werkes ein gleichmässiges war. Dies muss insbesondere mit Bezug auf den Umstand betont werden, dass die militärischen Interessen im Kriege primäre Beachtung fordern, daher oft humanitäre Interessen scheinbar in den Hintergrund gedrängt werden; die Konferenz musste sich daher eine gewisse Reserve in der Richtung auferlegen, dass sie es unterliess, Regeln aufzustellen, deren Anwendbarkeit in der Praxis der Macht der Tatsachen weichen müsste. Kurz gesagt, die Konvention beschränkt sich auf die Formulierung von Pflichten, welche im Kriegsfalle auch wirklich erfüllbar sind; so ist zu hoffen, dass das den Belligerenten offen gelassene freie Ermessen nicht so leicht missbraucht werden dürfte.

Bezüglich der formalen Behandlung des Vertragswerks hatte England vorgeschlagen, in ähnlicher Weise, wie dies seitens der Haager Konferenz für das Kriegsrecht geschehen ist, auch hier den Vertragsstoff auf eine Konvention und ein derselben beizufügendes Reglement zu verteilen; damit würde die Möglichkeit gegeben, den Truppen nur dasjenige zur Kenntnis zu geben, was sie wirklich zu beobachten hätten und ihrem Verständnis zugänglich wäre. Die Konferenz entschied sich jedoch für eine einheitliche Konvention, also für den schon in der Genfer Konvention vom Jahre 1864 und von der Haager Konvention bezüglich der Ausdehnung der Genfer Konvention auf den Seekrieg eingeschlagenen Weg. In der Tat treffen ja bei der vorliegenden Materie die für die Isolierung des Kriegsrechts-Reglements massgebenden Gründe nicht zu; ausserdem ist es nicht ohne praktische Bedeutung, den Personen, welche die Regeln der Genfer Konvention in der Praxis anzuwenden haben, den Charakter dieser Regeln als internationaler Vorschriften stetig im Gedächtnis zu erhalten.

Der Stoff ist verteilt auf acht Kapitel. Das I. Kap. handelt von den Verwundeten und Kranken. Dem Zwecke der Konvention entspricht es, dass die Bestimmungen über die Fürsorge für die Verwundeten und Kranken an die Spitze gestellt werden, während die Konvention von 1864 den leitenden Grundsatz erst in Art. 6 zum Ausdruck brachte. Kap. II handelt von den Sanitätskolonnen und sanitären Etablissements, Kap. III und IV von dem Sanitätspersonal und Sanitätsmaterial, Kap. V von den Evakuationszügen, Kap. VI von dem Zeichen der Konvention, Kap. VII von der Anwendung und Aus-

1) Vgl. Renault, Rapport présenté à la Conférence plénière au nom du Comité de Rédaction p. 3.

führung der Konvention, und Kap. VIII von dem Schutz des Konventionszeichens gegen Missbrauch. Den Schluss bilden allgemeine Bestimmungen. Verglichen mit der Konvention vom Jahre 1864, die nur 10 Artikel enthält, ist die gegenwärtige Konvention umfangreicher; sie enthält 32 Artikel und gewisse allgemeine Bestimmungen. An sich hätte man sich allerdings auf Bestimmungen beschränken können, welche die Pflichten der kontrahierenden Staaten formulieren; indessen der praktische Zweck der Konvention legte es nahe, im Interesse der Klarheit und der Sicherheit in der Anwendung der Regeln möglichst bestimmte und erschöpfende Vorschriften zu formulieren. Damit hängen insbesondere die mehrfach vorkommenden Einschränkungen: autant qu'il sera possible, selon que les circonstances militaires le permettront zusammen; manche Regel begegnet eben in der Anwendung Einschränkungen; es empfiehlt sich daher nicht eine absolute Formulierung eines Grundsatzes, der unter dem Einfluss einer Zwangslage ganz unbeachtet bleiben würde. Die verklausulierte Formulierung lässt noch immer Erwägungen über die Anwendbarkeit offen.

Die singuläre Stellung, welche im Hinblick auf den humanitären Zweck der Konvention dem Sanitätspersonal, den Hospitälern, Ambulanzen u. s. w. eingeräumt werden muss, wurde bekanntlich in der Konvention vom Jahre 1864 mit den Ausdrücken: neutral und Neutralität bezeichnet. Gegen diese ganz unzutreffende Bezeichnung wurde von vielen Seiten Einspruch erhoben. Die gegenwärtige Konvention entschied sich für eine durchaus sachgemässe Terminologie unter gleichzeitiger Ablehnung eines anderweiten Ausdrucks, der vielfach empfohlen worden ist, nämlich des Ausdrucks inviolabilité; die Konvention gebraucht die Ausdrücke respecter und protéger; so heisst es z. B. in Art. 6: Les formations sanitaires mobiles . . . et les établissements fixes du service de santé seront respectés et protégés par les belligérants.

1) Die Verwundeten und Kranken [1]). Art. 1—4 korrespondieren dem Art. 6, Art. 5 korrespondiert dem Art. 5 Konv. v. J. 1864, Der Art. 1 formuliert die Rechtspflicht zum Schutz und zur Pflege der Verwundeten und Kranken. Während Art. 6 Konv. v. J. 1864 nur von verwundeten und kranken Militärs spricht, lautet Art. 1 Abs. 1 folgendermassen: Les militaires et les autres personnes officiellement attachées aux armées, qui sont blessés ou malades, doivent être respectés et soignés, sans distinction de nationalité par le belligérant qui les a en son pouvoir. Diese neue Bestimmung trägt den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung, denn die Erfahrung lehrt, dass der Kriegsteil, der das Schlachtfeld besetzt hat, ausser stande ist, der Aufgabe, die ihm gegenüber den Verwundeten der beiden Streitteile obliegt, mit den Mitteln seines eigenen Sanitätsdienstes zu erfüllen. Dieser Aufgabe dienen auch Nichtkombattanten in den beiden Armeen, die gleichwohl einen gleichen Anspruch auf Schutz und Pflege wie die Militärs erheben können. In diesem Zusammenhang be-

---

1) Vgl. Renault, l. c. p. 9 sq.

stimmt Art. 1 Abs. 2: Toutefois, le belligérant, obligé d'abandonner des malades ou des blessés à son adversaire, laissera avec eux, autant que les circonstances militaires le permettront, une partie de son personnel et de son matériel sanitaire pour contribuer à les soigner. Die Vorschrift ist durchaus konsequent, denn der Kriegsteil, der sich zurückzieht, überlässt die Pflege seiner Verwundeten dem Gegner und kann daher unbedenklich dazu verhalten werden, die Erfüllung betreffender Pflichten des Gegners zu erleichtern.

Obzwar die Konv. v. J. 1864 über die rechtliche Stellung der Verwundeten und Kranken keine ausdrückliche Norm enthält, konnte natürlich niemals ein Zweifel darüber entstehen, dass sie als Kriegsgefangene zu behandeln sind. Die neue Konvention normiert diese Stellung ausdrücklich in Art. 2 Abs. 1: Sous réserve des soins à leur fournir, en vertu de l'article précédent, les blessés ou malades d'une armée tombés au pouvoir de l'autre belligérant sont prisonniers de guerre et les règles générales du droit des gens concernant les prisonniers leur sont applicables. Sollten nun die Konsequenzen der Kriegsgefangenschaft in voller Strenge festgehalten werden, so war es unmöglich, den Grundsatz des Art. 6 Abs. 2 der Konv. v. J. 1864 (Zurücksendung der Geheilten in ihre Heimat) und des Art. 5 der Genfer Additionalartikel festzuhalten. Man entschied sich jedoch für gewisse Milderungen der Strenge des Prinzips, die in Art. 2 Abs. 2 zum Ausdruck gekommen sind: Cependant, les belligérants restent libres de stipuler entre eux, à l'égard des prisonniers blessés ou malades, telles clauses d'exception ou de faveur qu'ils jugeront utiles; ils auront, notamment, la faculté, de convenir:

de se remettre réciproquement, après un combat, les blessés laissés sur le champ de bataille;

de renvoyer dans leur pays, après les avoir mis en état d'être transportés ou après guérison, les blessés ou malades qu'ils ne voudront pas garder prisonniers;

de remettre à un État neutre, du consentement de celui—ci des blessés ou malades de la partie adverse, à la charge par l'État neutre de les interner jusque' à la fin des hostilités. Die Bestimmung des Abs. 4 Art. 6 Konv. v. J. 1864, wonach die geheilten und dienstfähigen Krieger unter der Bedingung in ihre Heimat entlassen werden können, dass sie während der Dauer des Krieges die Waffen nicht wieder ergreifen, ist in die neue Konvention nicht aufgenommen worden; ferner fand eine andere Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 Konv. v. J. 1864 nicht Aufnahme, nach welcher es den Oberbefehlshabern freistehen soll, die während des Gefechts verwundeten feindlichen Militärs sofort den feindlichen Vorposten zu übergeben, wenn die Umstände dies gestatten und beide Parteien einverstanden sind — eine Einrichtung, von der fast niemals Gebrauch gemacht worden ist. Ebensowenig schloss sich die neue Konvention der früheren bezüglich der Zurücksendung der geheilten aber dienstunfähigen Militärs an. Man begnügte sich mit dem Hinweis auf die Möglichkeit, Verwundete oder Kranke, die der Belligerent nicht mehr kriegsgefangen halten will, dem Gegner zurückzuschicken. Dagegen

wurde im Anschluss an die Haager Konvention vom 29. Juli 1899 betr. die Ausdehnung der Genfer Konvention auf den Seekrieg (Art. 9 Abs. 2) die Bestimmung aufgenommen, dass die Verwundeten und Kranken der gegnerischen Armee einem neutralen Staat mit dessen Zustimmung und unter der Bedingung der Internierung entlassen werden können. Die Bestimmung steht in Einklang mit Art. 59 des Haager Kriegsreglements, wonach die der Gegenpartei angehörigen Verwundeten oder Kranken, die von einer Kriegspartei auf neutrales Gebiet gebracht werden, von dem neutralen Staate derart zu bewachen sind, dass sie nicht von neuem an den Kriegsunternehmungen teilnehmen können.

Das Streben der Konferenz, den Schutz der durch Verwundung kampfunfähig gewordenen Krieger möglichst wirksam zu gestalten, führte auch zu der Frage, ob eine besondere Norm zum Schutz gegen Plünderung und Misshandlung aufzunehmen sei. Von der Normierung einer Pflicht zu absolutem Schutz in den gedachten Richtungen konnte wohl kaum die Rede sein; dagegen konnten die Belligerenten immerhin verpflichtet werden, soweit dies im Bereich der Möglichkeit liegt, entsprechende Massregeln zu ergreifen, um Uebeltaten der bezeichneten Art zu verhindern. Art. 3 Abs. 1 dehnt diesen Schutz auch auf die gefallenen Krieger aus (während die Konv. v. J. 1864 von den Gefallenen überhaupt nicht handelt). Abs. 2 des Art. 3 sorgt auch für die Beerdigung und die sorgfältige Feststellung des Todes der Gefallenen. Art. 3 lautet im ganzen: Après chaque combat, l'occupant du champ de bataille prendra des mesures pour rechercher les blessés et pour les faire protéger, ainsi que les morts, contre le pillage et les mauvais traitements. — Il veillera à ce que l'inhumation ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres.

Der Feststellung der Identität der Gefallenen dient die Bestimmung des Art. 4 Abs. 1: Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays ou de leur armée, les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui. Die Führung solcher Identitätszeichen hat die Konvention selbst nicht vorgeschrieben, da es sich ja hier um eine Vorsicht handelt, deren Beobachtung durchaus von dem Ermessen des einzelnen Staates abhängt. Die Vorschrift des Art. 4 kann also nur wirksam sein für den Fall, dass die gefallenen Krieger derlei Identitätszeichen bei sich führen.

Im Zusammenhange mit der Vorschrift des Art. 14 des Haager Kriegsreglements betreffend die Errichtung von Auskunftsstellen über die Kriegsgefangenen und die Funktionen dieser Stellen ordnet Abs. 2 Art. 4 folgendes an: Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et de mutations, ainsi que des entrées dans les hopitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc. qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les établissements et formations sanitaires, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays.

Art. 5 Abs. 3 Konv. v. J. 1864 wollte den Interessen der Verwundeten einen erhöhten Schutz auch durch folgende Bestimmung gewährleisten: „Jeder in einem Hause aufgenommene und verpflegte Verwundete soll demselben zum Schutze dienen. Der Einwohner, welcher Verwundete bei sich aufnimmt, soll mit Truppeneinquartierung, sowie mit einem Teile der etwa auferlegten Kriegskontributionen verschont werden.“ Aus naheliegenden Gründen erscheint eine derartige Bestimmung, so wohlgemeint sie sein mag, sehr bedenklich. Von schweizerischer Seite wurde denn auch die Beseitigung dieser Bestimmung vorgeschlagen. Die Konferenz glaubte indessen einen Mittelweg einschlagen zu sollen, der die hier in Frage stehenden gegensätzlichen Interessen miteinander in Einklang zu bringen vermag und beschloss den Art. 5 folgenden Inhalts: L'autorité militaire pourra faire appel au zèle charitative des habitants pour recueillir et soigner, sous son contrôle, des blessés ou malades des armées, en accordant aux personnes ayant répondu à cet appel une protection spéciale et certaines immunités. Damit kann die charitative Tätigkeit in den Dienst der Fürsorge für die Verwundeten und Kranken gestellt und gleichzeitig Missbräuchen vorgebeugt werden.

2. Die Sanitätsanstalten, Formations et établissements sanitaires. Art. 6—8. Die Konv. v. J. 1864 Art. 1 gebraucht zur Bezeichnung der sachlichen Schutzobjekte die Ausdrücke ambulances et hopitaux. Da der Gebrauch dieser Ausdrücke in der Praxis Schwierigkeiten hervorgerufen hatte, versuchte man in den nicht ratifizierten Zusatzartikeln v. J. 1868 in Art. 3 eine authentische Interpretation zu geben: „Unter den ... Bedingungen ist die Bezeichnung „ambulance“ auf Feldlazarette (hôpitaux de campagne) und andere zeitweilige (bewegliche) Einrichtungen zu beziehen, die den Truppen zur Aufnahme von Kranken und Verwundeten auf das Schlachtfeld folgen“. Die Konferenz ging nun (nach den Vorschlägen der dritten Kommission)[1]) von folgender Unterscheidung aus: 1. Les formations sanitaires militaires, qui sont destinées à accompagner les armées en campagne, c'est-à-dire qui ont été organisées de façon à être susceptibles de déplacement, quand même elles se trouveraint temporairement immobilisées, par exemple, pour l'armée française, le personnel et le matériel régimentaires, les ambulances de division et de quartier général, les hôpitaux de campagne susceptibles d'être temporairement immobilisées, les hôpitaux d'évacuation qui sont susceptibles du déplacement. 2. Les établissements fixes, dont l'organisation ne comforte pas le déplacement, par exemple les dépôts de matériel sanitaire, les hôpitaux militaires permanents ou organisés sur le théâtre des opérations. Dementsprechend wurde Art. 6 folgendermassen formuliert: Les formations sanitaires mobiles (c'est-à-dire celles qui sont destinées à accompagner les armées en compagne) et les établissements fixes du service de santé seront respectés et protégés par les belligérants. Diese Objekte dürfen während des

1) Vgl. Renault, l. c. 15 sq.

Kampfes nicht Gewalthandlungen ausgesetzt werden (respecter); nach dem Kampfe hat der Feind sie zu schützen (protéger), d. h. jede Störung ihrer ordnungsmässigen Benutzung zu verhindern. Art. 1 Abs. 1 Konv. v. J. 1864 gewährt diesen Schutz nur solange, als sich Kranke oder Verwundete in den Ambulanzen u. s. w. befinden. Diese Einschränkung ist wohl kaum vereinbar mit dem Zweck des Schutzes, der hier gewährleistet werden will; die Fürsorge, um die es sich hier handelt, ist doch praktisch durchaus davon abhängig, über Ambulanzen und Spitäler im Bedarfsfalle in möglichst grossem Umfange verfügen zu können. Diese Möglichkeit verringert sich, wenn der zufällige Umstand, dass Ambulanzen nicht mit Verwundeten belegt sind, hinreichen würde, die Wegnahme zu rechtfertigen. Der leitende Gedanke muss vielmehr der sein, dass die Sanitätseinrichtungen beider Belligerenten ihrem Zwecke nicht entzogen werden sollen, da andernfalls das beiden Belligerenten gemeinsame Interesse an einer möglichst intensiven Betätigung der charitativen Aufgabe praktisch illusorisch gemacht würde. Selbstverständlich ist aber die Voraussetzung, dass Ambulanzen und Spitäler nicht zu feindlichen Zwecken, so z. B. zur Aufnahme von Truppen oder Munition missbraucht werden. Auf diesen Erwägungen beruht die Formulierung des Art. 7. Er lautet: La protection due aux formations et établissements sanitaires cesse si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi. Um jedoch Zweifel bezüglich des Vorhandenseins eines Missbrauchs der Ambulanzen u. s. w. zu feindlichen Zwecken abzuschneiden, bestimmt Art. 8 folgendes: Ne sont pas considérés comme étant de nature à priver une formation ou un établissement sanitaire de la protection assurée par l'article 6: 1. le fait que le personnel de la formation ou de l'établissement est armé et qu'il use de ses armes pour sa propre défense ou celle de ses malades et blessés; 2. le fait qu'à défaut d'infirmiers armés la formation ou l'établissement est gardé par un piquet ou des sentinelles munis d'un mandat particulier; 3. le fait qu'il est trouvé dans la formation ou l'établissement des armes et cartouches retirées aux blessés et n'ayant pas encore été versées au service compétent [1]).

3. Das Personal. Art. 9—13. Art. 2 und 3 Konv. v. J. 1864. Eine erschöpfende Aufzählung der Personen oder Personenkategorien, die mit der Pflege der Verwundeten und Kranken betraut sind bezw. in irgend einer Richtung diesem Zwecke Dienste leisten, ist nicht durchführbar wegen der verschiedenartigen Organisation des Sanitätsdienstes und der damit zusammenhängenden Einrichtungen in den einzelnen Staaten. Die Konferenz entschied sich daher für eine allgemeine Formel, unter welche alle jene Personen subsumierbar sind, welche im Sinne der Konvention Anspruch auf Unverletzlichkeit und Schutz erheben können. Im Gegensatze zu den Beschlüssen der II. Kommission wurde von der Redaktionskommission nicht das Moment der offiziellen Verwendung betreffender Personen für den Sanitätsdienst, sondern die Ausschliesslichkeit ihrer Verwendung betont, weil keine

1) Vgl. im ganzen die Ausführungen bei Renault l. c. 17 und Delpech, Revue générale de Droit international public, XIII p. 629 sq.

zureichenden Gründe vorliegen, den Schutz der Konvention auf Personen auszudehnen, die gelegentlich, wenngleich offiziell, mit der Wegschaffung der Verwundeten u. s. w. betraut werden; solche Personen sind Kombattanten, wenn sie nicht zu den bezeichneten Diensten verwendet werden. Art. 9 stellt daher folgende Formel auf: Le personnel exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et des malades, ainsi qu'à l'administration des formations et établissements sanitaires, les aumôniers attachés aux armées, seront respectés et protégés en toute circonstance; s'ils tombent entre les mains de l'ennemi, ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre. — Les dispositions s'appliquent au personnel de garde des formations et établissements sanitaires dans le cas prévu à l'article 8 No. 2.

Eine wichtige Aufgabe erwuchs der Konferenz bezüglich der Gesellschaften für freiwillige Krankenpflege im Kriege. In der Konvention v. J. 1864 findet die freiwillige Krankenpflege keine Erwähnung, obwohl die Konvention ihre Entstehung gerade der auf Schaffung einer freiwilligen Krankenpflege im Kriege gerichteten Agitation Dunants und seiner Freunde verdankt. In der Tat wurden noch vor der Unterzeichnung der Konvention in verschiedenen Staaten „Gesellschaften des roten Kreuzes" gegründet, welche sich die Aufgabe setzten, in Friedenszeiten Hilfsmittel für den Kriegsfall herbeizuschaffen und für ein geschultes Personal zur Pflege der Verwundeten und Kranken Vorsorge zu treffen. Indessen, zur Zeit des Abschlusses der Konvention fehlten noch Erfahrungen darüber, ob und wie sich diese charitative Einrichtung entwickeln und bewähren werde; man zögerte daher, den betreffenden Gesellschaften für den Kriegsfall eine völkerrechtlich privilegierte Stellung einzuräumen. Seit dem Jahre 1864 hat diese werktätige Beteiligung von Privatpersonen an der Fürsorge für die eventuell im Kriege notwendig werdende Kranken- und Verwundetenpflege in allen Kulturstaaten Fortschritte gemacht; die Erfahrungen, die man mit der Mitwirkung solcher Gesellschaften in europäischen und aussereuropäischen Kriegen gemacht hat, sind in der Hauptsache von der Art, dass auch den freiwilligen Pflegern unter gewissen Voraussetzungen der bisher nur dem staatlichen Sanitätspersonal rechtlich zukommende Schutz zugestanden werden kann, zumal erfahrungsgemäss die Hilfe des offiziellen Personals und das Sanitätsmaterial, über welches die Kriegführenden verfügen, nicht immer zureichend ist und der humane Gedanke, der heute diese ganze Materie beherrscht, offenbar darauf gerichtet sein muss, im Dienste charitativer Wirksamkeit allen Kräften und Mitteln, die zur Verfügung stehen, die Möglichkeit segensreicher Betätigung zu eröffnen. Dabei ist es selbstverständlich, dass diese Pflege charitativer Zwecke praktisch durchaus in Einklang gebracht werden muss mit den Interessen der Belligerenten.

Die Voraussetzung der Gewährung des Konventionsschutzes ist zweifellos die Unterordnung der betreffenden Vereine und Gesellschaften unter die staatliche Heeresleitung, ferner ein fester Anschluss der freiwilligen Kranken-

pflege an die staatliche Organisation des Sanitätspersonals. Schon Art. 13 des Manuel des Institut de droit international hatte diesen Gedanken in folgender Formel zum Ausdruck gebracht: Le personnel des hôpitaux et des ambulances ... les membres et agents des sociétés de secours dûment autorisés à seconder le personnel sanitaire officiel, est considéré comme neutre. In diesem Sinne hat insbesondere auch die preussische Sanitätsordnung vom 10. Januar 1878 die Weiterbildung des Grundgedankens der Genfer Konvention gefördert. Nach dieser Verordnung darf die freiwillige Krankenpflege kein selbständiger Faktor neben der staatlichen sein; sie kann nur unter der Voraussetzung organischen Anschlusses an die staatliche Sanitätspflege und zwar nach der Weisung der staatlichen Organe mitwirken.

Unter den bezeichneten Voraussetzungen und Kautelen ist nun schon bisher tatsächlich den betreffenden Gesellschaften der Konventionsschutz zugestanden worden. Die Revision der Genfer Konvention hat nur den Anlass dazu gegeben, die bisher tatsächlich anerkannte Stellung der Hilfsvereine in eine rechtlich anerkannte umzuwandeln. Die Konferenzverhandlungen gaben übrigens auch Anlass dazu, die charitativen Leistungen und Opfer der betreffenden Vereine und Gesellschaften rühmend und dankbar anzuerkennen. So sagt Renault in seinem Berichte mit Recht: Ce serait une véritable ingratitude que de les ignorer et de continuer à les passer sous silence. Tout le monde est donc d'accord qu'elles doivent être expressément mentionées dans la Convention revisée. Daher sagt Art. 10: Est assimilé au personnel visé à l'article précédent le personnel des Sociétés de secours volontaires dûment reconnues et autorisés par leur Gouvernement, qui sera employé dans les formations et établissements sanitaires des armées, sous la réserve que ledit personnel sera soumis aux lois et réglements militaires. — Chaque état doit notifier à l'autre, soit dès le temps de paix, soit à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant tout emploi effectiv, les noms des Sociétés qu'il a autorisées à prêter leur concours, sous sa responsabilité, au service sanitaire officiel de ses armées.

Es ist eine erfreuliche Erscheinung, dass die charitativen Bestrebungen und Akte der Nächstenliebe sich nicht auf jene Personen und Vereine beschränken, die sich aus der Mitte der Bevölkerung der kriegführenden Länder für den humanen Dienst zur Verfügung stellen. Die Kriege der Neuzeit zeigen, dass die Bereitwilligkeit zur Hilfeleistung in allgemein menschlichem Empfinden wurzelt, das mit gleicher Lebendigkeit auch diejenigen auf das Schlachtfeld ruft, die an dem Kriege und den damit verknüpften Interessen ganz unbeteiligt sind. In den neueren Kriegen haben sich auch die Hilfsvereine der neutralen Staaten in werktätiger Nächstenliebe auf den Schlachtfeldern und in den Hospitälern bleibende Verdienste erworben. Es lag daher nahe, dass sich die Konferenz auch mit der rechtlichen Stellung der neutralen Hilfsvereine beschäftigte. Die Voraussetzung ist hier die Zu-

stimmung der Staatsgewalt des neutralen Staates und die Zustimmung des Belligerenten, dem die Hilfe geleistet werden will; erstere schon um deswillen, weil die neutrale Regierung im Hinblick auf die Stellung des betreffenden Vereins oder aus anderen Gründen Anlass zu Bedenken gegen die Beteiligung des Vereins haben kann, letztere, weil der Belligerent die Mitwirkung fremder Vereine umso weniger als etwas selbstverständliches hinnehmen kann, da ja die Mitwirkung der einheimischen Vereine auch von seiner Anerkennung und Autorisation abhängt. Unter diesen Voraussetzungen gestattet auch die Konvention die Beteiligung neutraler Vereine, die in ihrem Heimatlande staatliche Anerkennung besitzen. Die Zustimmung des anderen Kriegsteils ist jedoch nicht erforderlich, da es nicht angeht, das Interesse des einen Kriegsteils an einer wirksamen Sanitätspflege von dem Ermessen des anderen Kriegsteils abhängig zu machen. Indessen kann es sich hier immer nur um Förderung des Sanitätsdiensts eines Kriegsteils durch Beistellung von Sanitätspersonal und Ambulanzen, nicht um Geldhilfe oder um Beistellung von einzelnen Sanitätsmitteln handeln[1]). Demgemäss ordnet die Konvention diese Frage in folgender Weise im Art. 11: Une Société reconnue d'un pays neutre ne peut prêter le concours de ses personnels et formations sanitaires à un belligérant qu'avec l'assentiment préalable de son propre gouvernement et l'autorisation du belligérant lui-même. — Le belligérant qui a accepté le secours est tenue, avant tout emploi, d'en faire la notification à son ennemi[2]).

Nach der feindlichen Besitznahme setzen die in den Art. 9, 10 und 11 bezeichneten Personen ihre Pflegetätigkeit unter der Leitung des Okkupanten fort. Nach Art. 9 Abs. 1 ist die Gefangennahme auch des offiziellen Sanitätspersonals ausgeschlossen. Wird die Mitwirkung der bezeichneten Personen entbehrlich, so sind sie zu ihrer Armee bezw. in ihr Heimatland auf dem ihnen von dem den Platz behauptenden Kriegsteil vorgeschriebenen Wege und in vorgezeichneten Fristen zurückzusenden. Effekten, Instrumente, Waffen und Pferde, die sich in ihren Privatquartieren befinden, werden ihnen belassen. Art. 12 lautet: Les personnes désignées dans les articles 9, 10 et 11 continueront, après qu'elles sont tombées au pouvoir de l'ennemi, à remplir leurs fonctions sous sa direction, — lorsque leur concours ne sera plus indispensable, elles seront renvoyés à leur armée ou à leur pays dans les délais et suivant l'itinéraire compatible avec les nécessités militaires. — Elles emporteront, alors, les effets, les instruments, les armes et les chevaux, qui sont leur propriété particulière.

Das offizielle Sanitätspersonal (Art. 9 Abs. 1) hat Anspruch auf Sold (und betreffende Gebühren) gegenüber dem den Platz behauptenden Kriegsteil. Art. 13 bestimmt in dieser Richtung: L'ennemi assurera au personnel sanitaire visé par l'article 9, pendant qu'il sera en son

1) Vgl. Renault l. c. p. 22.
2) Vgl. im ganzen über die Hilfsvereine ausser Renault l. c. auch Delpech l. c. p. 681 sq. und Vannutelli l. c. p. 427 sq.

pouvoir, les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de son armée. Vgl. auch Art. 7 des Abkommens betr. die Anwendung der Genfer Konvention auf den Seekrieg.

4. Das Sanitätsmaterial, Art. 14 bis 16. Die Bestimmungen der Konvention sind in erster Reihe beherrscht von dem Unterschiede der formations sanitaires mobiles und der établissements fixes. Im ganzen kommt hier ausserdem zur Geltung die Zweckbestimmung des Materials. Hiernach bestimmt Art 14 bezüglich des Materials der Ambulanzen: Les formations sanitaires mobiles conserveront, si elles tombent au pouvoir de l'ennemi, leur materiel, y compris les attelages, quels que soient les moyens de transport et le personnel conducteur. Hiernach ist die Wegnahme des Sanitätsmaterials ausgeschlossen; der Okkupant kann aber das Material zur Pflege der Verwundeten und Kranken benutzen. Kommt es zur Restitution, so soll diese, soviel dies möglich ist, gleichzeitig mit der Zurücksendung des Sanitätspersonals erfolgen; Abs. 2 Art. 14 sagt: Toutefois, l'autorité militaire compétente aura la faculté de s'en servir pour les soins des blessés et malades; la restitution du matériel aura lieu dans les conditions prévues pour le personnel sanitaire et, autant que possible, en même temps. — Die Spitäler und deren Material dürfen insolange ihrem Zwecke nicht entzogen werden, als Kranke und Verwundete darin Pflege finden. Fordert die Kriegsnotwendigkeit eine anderweite Verwendung betreffender Gebäude, so ist jedenfalls für die Verwundeten und Kranken vorher Vorsorge zu treffen. Dabei können aber immer nur militärische Anstalten in Betracht kommen, da nach Art. 56 des Haager Kriegsreglements Zivilspitäler, auch wenn sie dem Staate gehören, als Privateigentum zu behandeln sind. In diesem Sinne sagt Art. 15: Les bâtiments et le matériel des établissements fixes demeurent soumis aux lois de guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi, tant qu'ils seront nécessaires aux blessés ou malades. — Toutefois, les commandants des troupes d'opérations pourront en disposer, en cas des nécessités militaires importantes, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent.

Bezüglich des den Hilfsvereinen gehörenden Materials ist der Grundsatz der Freiheit des Privateigentums entscheidend, und zwar auch dann, wenn betreffende Vereine in einem näheren offiziellen Verbande zum staatlichen Sanitätswesen stehen und etwa schon in Friedenszeiten vom Staate subventioniert sind. Eine anderweite Regelung dieser Frage hätte keinen praktischen Wert, da betreffende Staaten ihr Verhältnis zu den Vereinen derart regeln würden, dass die Wegnahme des Sanitätsmaterials der letzteren der Wegnahme von vornherein entzogen würde. Demgemäss verfügt Art. 16: Le material des Sociétés de secours, admises au bénéfice de la Convention conformément aux conditions déterminées par celle-ci, est considéré comme propriété privée et, comme tel, respecté en toute circonstance, sauf le droit de requisition reconnu aux belligérants selon les lois et usages de la guerre.

5. Evakuationen, Art. 17. Die Konvention vom Jahre 1864 be-

schränkte sich auf den Satz: „Die Verbindeplätze und Depôts (les évacuations) nebst dem sie leitenden Personal geniessen einer unbedingten Neutralität". Dieser ohne alle Einschränkung hingestellte Grundsatz müsste u. a. z. B. dazu führen, dass eine Evakuationskolonne, die sich in einem belagerten Platze befindet, schlechthin den Anspruch auf freie Fahrt durch die Linien der belagernden Armee erheben könnte[1]). Die Konferenz hat sohin die bisherige Regelung der Frage fallen lassen und knüpft ihre Bestimmungen an die in der Konvention aufgenommenen Grundsätze über die Behandlung der Ambulanzen (formations sanitaires mobiles). In subjektiver und objektiver Beziehung begegnen wir bei den Evakuationen und der Verbringung der Verwundeten hinter die Operationslinie denselben Elementen, die für die Ambulanzen massgebend sind, sei es, dass sich die Evakuation auf Strassen, Eisenbahnen oder Wasserläufen vollzieht. In allen diesen Fällen kann ein Evakuationszug mit den operierenden Kolonnen des Gegners in Berührung kommen. Die Regelung der in solchen Fällen sich ergebenden Verhältnisse kann offensichtlich in befriedigender Weise nur derart erfolgen, dass der notwendige Schutz der Verwundeten in Einklang gesetzt wird mit den Forderungen, welche der Gegner im Interesse freier Entfaltung seiner militärischen Operationen erheben kann. Die mit dem Konventionszeichen versehenen Wagen, Eisenbahnzüge und Schiffe dürfen nicht angegriffen und Gewalthandlungen ausgesetzt werden; andererseits ist es aber unerlässlich dem Gegner ein Kontrollrecht einzuräumen, um sich von dem friedlichen Zwecke des betreffenden Zuges zu überzeugen, ebenso muss es ihm freistehen, dem Zuge einen bestimmten Weg vorzuzeichnen und eventuell den Transport zu unterbrechen bezw. aufzuheben. In diesem letzteren Falle werden die schon oben angeführten Bestimmungen über die Behandlung des Sanitätspersonals, des Sanitätsmaterials und der Verwundeten und Kranken zur Anwendung kommen müssen. Für die Verwundeten und Kranken hat der Gegner stets pflichtmässig zu sorgen. Besondere Vorschriften waren dagegen erforderlich, wenn für die Evakuation Kombattanten (auf Grund eines speziellen Auftrags) und Wagen, die nicht für den Sanitätsdienst bestimmt sind, verwendet werden. Die Konferenz bestimmt, dass in solchen Fällen die Kombattanten freigelassen, die Wagen dagegen als Beutegegenstände behandelt werden. Andererseits sind jedoch Eisenbahnwagen und Schiffe, die für den Sanitätsdienst eingerichtet und bestimmt sind, frei zu geben. In diesem Sinne verfügt Art. 17 folgendes: Les convois d'évacuation seront traités comme les formations sanitaires mobiles, sauf les dispositions spéciales suivantes:

1) le belligérant interceptant un convoi pourra, si les nécessités militaires l'exigent, le disloquer en se chargeant des malades et blessés qu'il contient.

2) dans ce cas, l'obligation de renvoyer le personnel sanitaire, prévue à l'article 12, sera étendue à tout le personnel militaire préposé au transport ou à la garde du convoi et muni à cet effet d'un mandat régulier.

---

1) Siehe Renault, l. c. p. 26.

L'obligation de rendre le matériel sanitaire, prévue à l'article 14, s'appliquera aux trains de chemins de fer et bateaux de la navigation intérieure spécialement organisés pour les évacuations, ainsi, qu'au materiél d'aménagement des voitures, trains et bateaux ordinaires appartenant au service de santé.

Les voitures militaires, autres que celles du service de santé, pourront être capturés avec leur attelages.

Le personnel civil et les divers moyens de transport provenant de la réquisition, y compris le matériel de chemin de fer et les bateaux utilisés pour les convois, seront soumis aux règles générales du droit des gens.

6) Das Konventionszeichen, Art. 18 bis 23 (Art. 7 Konv. v. J. 1864). Die Konvention v. J. 1864 entschied sich für das rote Kreuz in weissem Felde zum Zeichen der Anerkennung der Initiative der Schweiz in der Schaffung des humanitären Werkes. Das Zeichen hat daher keinerlei konfessionelle Bedeutung und konnte auch bei der Revision aus den ursprünglich entscheidenden Gründen beibehalten werden. Um deswillen erklärt Art. 18: Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées. Die auf der Konferenz vertretenen nichtchristlichen Staaten China, Japan und Siam hatten zugestimmt. Die Türkei, welche bisher den roten Halbmond in weissem Felde führt, war nicht vertreten.

Bezüglich der Frage wo und wie das Zeichen anzubringen ist, wurde den militärischen Autoritäten der einzelnen Staaten freies Ermessen offen gehalten, indem Art. 19 nur vorschreibt: Cet emblème figure sur les drapeaux, les brassards, ainsi que sur tout le matériel se rattachant au service sanitaire, avec la permission de l'autorité militaire compétente. Es wurde daher von der Statuierung internationaler Vorschriften über eine gleichmässige Einteilung der Sanitätskörper in den einzelnen Ländern, die Führung bestimmter Laternen zur Nachtzeit, gleichen Anstrich der Ambulanzen und anderen Vorschlägen ähnlicher Art abgesehen. Dagegen hat Art. 20 eine strenge Kontrolle der Führung des Zeichens durch die beim Sanitätsdienst tätigen und den Konventionsschutz geniessenden Personen eingeführt. Art. 20 verfügt folgendes: Le personnel protégé en vertu des articles 9, 10 et 11 porte, fixé au bras gauche, un brassard avec croix rouge sur fond blanc, délivré et timbré par l'autorité militaire compétente, accompagné d'un certificat d'identité pour les personnes rattachées au service de santé des armées et qui n'auraient pas d'uniforme militaire.

Nach Art. 7 der Konv. v. J. 1864 muss unter allen Umständen bei den Feldlazaretten, Verbindeplätzen und Depots neben der Konventionsfahne die Nationalflagge aufgepflanzt werden. An dieser Bestimmung hält auch die revidierte Konvention fest. Für den Fall jedoch, dass eine Ambulanz unter die Gewalt des Gegners kommt, entschied sich die Konferenz gegenüber zwei extremen Anschauungen für eine vermittelnde Verfügung. Es soll nämlich in derlei Fällen der Ambulanz nicht gestattet sein, die nationale Flagge

zu behalten, ebensowenig darf die Flagge des Siegers angebracht werden; es genügt, wenn die Konventionsfahne auf der Ambulanz aufgepflanzt ist [1]). Die Vorschrift des Art. 21 lautet: Le drapeau destinctif de la Convention ne peut-être arboré que sur le formations et établissements sanitaires qu'elle ordonne de respecter et avec le consentement de l'autorité militaire. Il devra être accompagné du drapeau national du belligérant dont relève la formation ou l'établissement. — Toutefois, les formations sanitaires tombées au pouvoir de l'ennemi n'arboreront pas d'autre drapeau que celui de la Croix Rouge, aussi longtemps qu'elles se trouverons dans cette situation. Art. 22: Les formations sanitaires des pays neutres qui, dans les conditions prévues par l'article 11, auraient été autorisées à fournir leur services, doivent arborer, avec le drapeau de la Convention, le drapeau national du belligérant dont elles relèvent. — Les dispositions du deuxième alinéa de l'article précédent leur sont applicables.

Art. 23 sichert den Gebrauch des Konventionszeichens und der Ausdrücke „Rotes Kreuz", „Genfer Kreuz" in Friedens- und Kriegszeiten ausschliesslich für die den Konventionsschutz geniessenden Personen und Sachen: L'emblème de la croix rouge sur fond blanc et les mots Croix-Rouge ou Croix de Genève ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la Convention.

7. Anwendbarkeit und Ausführung der Konvention, Art. 24 bis 26. Die Bestimmungen dieser Artikel gehören ihrem Inhalte nach unter die allgemeinen Bestimmungen „Dispositions générales" (Art. 29 sq.); sie wurden jedoch auf Antrag der Redaktionskommission in eine unmittelbare Beziehung zu den materiellen Bestimmungen der Konvention gebracht, weil sie den Normenkomplex namhaft machen, welcher den Truppen in der Form eines Auszugs oder Reglements zur Kenntnis gebracht werden soll.

Aus der Vertragsnatur der Konvention ergibt sich, dass diese nur die Signatare für den Fall eines unter mehreren von ihnen ausgebrochenen Krieges verpflichten und dass die Konvention ihre verbindliche Kraft verliert, wenn eine der beim Abschluss der Konvention beteiligten Mächte aufhört Signatar zu sein (Art. 24).

Zum Zwecke der Ausführung der Konvention haben die Signatare Instruktionen für die Heeresverwaltung zu erlassen. Die Oberbefehlshaber der kriegführenden Armeen haben sodann nach jenen Instruktionen und nach Massgabe der in der Konvention ausgesprochenen allgemeinen Grundsätze die Einzelheiten der Bestimmungen der Konvention auszuführen (Art. 25). Ferner sind die Signatare verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um die Truppen und das den Konventionsschutz geniessende

---

1) Ueber die gegensätzlichen Meinungen bezüglich dieser Frage s. Vannutelli, l. c. p. 433, Renault, l. c. p. 29 sq.

Personal zu instruieren und den Inhalt der Konvention der Bevölkerung zur Kenntnis zu bringen (Art. 26).

8. Strafrechtliche Massregeln zur Verhütung des Missbrauchs des Konventionszeichens und anderer strafbarer Handlungen Art. 27, 28. Die kollektive Behandlung der vorliegenden Materie hat den Mächten Anlass gegeben — in ähnlicher Weise, wie dies in neuerer Zeit zum Schutz wichtiger solidarischer Interessen wiederholt vorgekommen ist[1]) — internationale Normen zu schaffen, welche die Signatare verpflichten, ihre Strafrechtsordnung in bestimmer Richtung zu ergänzen bezw. neue strafrechtliche Bestimmungen in ihre Strafgesetzgebung aufzunehmen. In diesem Sinne verfügt zunächst Art. 27, dass die Signatare, soweit sie nicht schon durch Akte der Gesetzgebung überhaupt bezw. erschöpfend Vorsorge getroffen haben, auf legislativem Wege dem Gebrauch des Konventionszeichens seitens Einzelner und anderer als der zur Führung dieses Zeichens legitimierten Gesellschaften und Vereine durch strafrechtliche Massregeln entgegenzutreten. Es handelt sich hier insbesondere um die Verhütung des Gebrauchs des roten Kreuzes auf Fabriks- und Handelsmarken. Um den in Aussicht genommenen Schutz wirksam zu gestalten, bedurfte es eines absoluten Verbots, welches in den Staaten der Signatarmächte eine gleichartige Grundlage für deren strafrechtliche Bestimmungen bilden muss. Da der Gebrauch solcher Marken für betreffende Personen im internationalen Verkehr aus dem Gesichtspunkt der Konkurrenz immerhin einen ökonomischen Wert repräsentieren kann, soll die Wirksamkeit des Verbots spätestens nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Konvention eintreten; die einzelne nationale Gesetzgebung kann natürlich auch eine kürzere Frist vorzeichnen (Art. 27).

Gleichartige strafrechtliche Normen sind aber auch noch in anderer Richtung nötig. In Art. 28 verpflichten sich die Signatare zur Erlassung von Strafbestimmungen gegen Plünderung und Misshandlung von verwundeten und kranken Kriegern, ferner zur Bestrafung der missbräuchlichen Verwendung der Fahne oder Armbinde des roten Kreuzes durch Militärpersonen oder solche Privatpersonen, welche den Schutz der Konvention nicht geniessen.

Die Signatare haben spätestens binnen fünf Jahren die von ihnen getroffenen strafrechtlichen Massregeln durch Vermittelung des schweizerischen Bundesrats sich gegenseitig mitzuteilen.

9. Allgemeine Bestimmungen (Dispositions générales) Art. 29 bis 33. Nach dem Vorgange des Haager Abkommens vom 29. Juli 1899 wurden auch in der vorliegenden Konvention sog. diplomatische Klauseln aufgenommen, so in erster Reihe bezüglich der Ratifikation. Eine Frist ist nicht normiert: die Konvention soll so bald als möglich ratifiziert werden (Art 29). Die Ratifikationserklärungen sind in Bern zu hinterlegen;

1) Vgl. meine Ausführungen über die Weiterbildung des national en Strafrechts auf Grund internationaler Imperative in „Kritische Vierteljahresschrift N. F. Bd. XI.

über jede solche Erklärung ist ein Protokoll aufzunehmen und dieses in Abschrift den übrigen Kontrahenten mitzuteilen. — Da die Ratifikation nicht befristet ist, konnte auch für das Inkrafttreten der Konvention keine einheitliche Frist fixiert werden: La présente Convention entrera en vigueur pour chaque Puissance six mois après la date du dépôt de sa ratification.

Wie schon eingangs bemerkt wurde, tritt für diejenigen Mächte, welche Signatare der Konvention vom Jahre 1864 sind, die revidierte Konvention an deren Stelle. Die Konvention von 1864 bleibt nur für jene Mächte in Kraft, die sich an dem Abschluss der revidierten Konvention nicht beteiligt haben (Art. 31). War von zwei Mächten, welche Signatare der Konvention vom Jahre 1864 sind, eine bei der Konferenz des Jahres 1906 nicht vertreten und ist sie auch seither der revidierten Konvention nicht beigetreten, so gilt für beide fortan nur die Konvention des Jahres 1864 (vgl. Art. 24 der revidierten Konvention).

Für die Unterzeichnung der Konvention hat Art. 32 die Frist bis zum 31. Dezember 1906 offen gehalten. Nach diesem Datum können die auf der Konferenz vertretenen Mächte ihren Beitritt erklären und zwar mit der sofortigen Wirkung des Eintritts in das Vertragsverhältnis. Der Beitritt einer auf der Konferenz nicht vertretenen Macht äussert aber diese Wirkung erst dann, wenn binnen eines Jahres nach Notifikation des Beitritts seitens des schweizerischen Bundesrats diesem seitens keiner der Signatarmächte ein Einspruch zugekommen ist. Der Grund dieser abweichenden Behandlung der zweiten Gruppe von Staaten hängt damit zusammen, dass die Uebernahme so wichtiger Verbindlichkeiten wie sie in der Konvention normiert sind, von dem Vorhandensein des nötigen Vertrauens gegen die Mitkontrahenten und von der Ueberzeugung abhängt, dass die Mitkontrahenten ein durchaus reziprokes Verhalten zu beobachten geneigt sind.

Art. 33 normiert die Kündigung der Konvention: Chacune des parties contractantes aura la faculté de dénoncer la présente convention. Cette dénonciation ne produira ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Conseil fédéral Suisse; celui-ci communiquera immédiatement la notification à toutes les autres parties contractantes, — Cette dénonciation ne vaudra qu'à l'égard de la Piussance qui l'aura notifiée.

10. Das Schlussprotokoll. Während die Bestimmungen der neuen Konvention in verhältnismässig kurzer Zeit einmütig votiert wurden, veranlasste das Schlussprotokoll eine lebhafte Verhandlung, welche die zwei letzten Wochen der Tagung der Konferenz in Anspruch nahm. Russland hatte den Antrag gestellt, es möge im Hinblick auf Art 16 des Haager Abkommens die Pflicht der Signatare formuliert werden, Streitigkeiten über die Auslegung der Konvention vor den Haager Schiedshof zur Entscheidung zu bringen. Dem traten einzelne Mächte energisch entgegen, wobei sie sich im Hinblick auf die souveräne Initiative der Staaten in Schiedssachen insbesondere auf Art. 56 des Haager Abkommens beriefen. Schliesslich siegte eine vermittelnde Ansicht: die obli-

gatorische Schiedsklausel wurde fallen gelassen; die Konferenz spricht lediglich den „Wunsch“ aus, dass die oben bezeichneten Streitfälle dem Haager Schiedshof vorgelegt werden mögen, wenn der Fall und die Umstände dies erlauben und es sich um eine Kontroverse handelt, die in Friedenszeiten hervorgetreten ist. Gegen diesen „Wunsch“ stimmten Grossbritannien, Japan und Korea, das diesmal auf Grund des Protektoratsverhältnisses gegenüber Japan von diesem Staate vertreten war [1]).

1) Nach dem Druck erschien eine Besprechung der revidierten Genfer Konvention von Meurer in Kohler's Ztschr. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht I, 521 ff., auf die ich noch aufmerksam machen will.

Jurisprudenz und Gesetzgebung.

Von

Professor **Ernst Freund** in Chicago.

(Uebersetzung der in „Congress of Arts and Science, Universal-Exposition, St. Louis 1904, Vol. VII erschienenen Abhandlung.)

I.

Wir sprechen von einem Rechtssystem, wenn Rechtsgrundsätze wissenschaftlich im Prinzip aufgestellt sind, und wenn Prinzipien dadurch in Zusammenhang treten, dass dem Geist ihre gegenseitige Beziehung und ihr gemeinsamer Zweck eingeprägt wird. Diese Uebereinstimmung wird noch verstärkt durch die Anerkennung von Präzedenzfällen, welche Grundpfeiler und Analogien des legalen Denkens liefern. Dieses geistige Band dient viel mehr als die Unterscheidung politischer Gerichtsbarkeit dazu, Rechtssysteme von einander zu unterscheiden. Die Schriften der Juristen in Rom und späterhin das corpus juris sowohl für das bürgerliche wie auch für das kanonische Recht, die grosse Masse des englischen Rechts für Einzelfälle, die Abhandlungen von Littleton und Blackstone, von Pothier, Savigny und von Windscheid seien hier erwähnt, da sie entweder Rechtssysteme aufgestellt oder stark zu ihrer Bildung beigetragen haben. Andererseits kann ein System gleichen Umfang haben mit politischer Gerichtsbarkeit oder auch nicht. In England hatten lange Zeit das gemeine und das bürgerliche Recht ihren besonderen Anwendungsbezirk; heute kennen die zwei Systeme keine internationalen Grenzen; das mohammedanische Recht erstreckt sich über zahlreiche Länder, und der französische Handelskodex gibt den meisten lateinischen Nationen das System eines Handelsrechts. Das Recht als System ist eine Sammlung auf Vernunft begründeter Prinzipien, aber nicht souveräner Befehle.

In jedem System des Privatrechts kann man mit leidlicher Genauigkeit Prinzipien und Institutionen unterscheiden, je nachdem sie durch Erwägungen der Staatspolitik nachdrücklich gekennzeichnet oder hauptsächlich abstrakten und technischen Charakters sind.

Es ist keine Herabsetzung für die Würde der Rechtswissenschaft, wenn

man behauptet, dass ihre Hauptarbeit der Aufstellung von Regeln der letzteren Kategorie gewidmet war. Jurisprudenz ist das direkte Erzeugnis eines praktischen Bedürfnisses — und darin unterscheidet sie sich von der Staatsökonomie und der Soziologie. Es ist ihre Aufgabe, der praktischen Justiz zu dienen und die Justiz der Gerichtshöfe hat sich in der grossen Mehrheit der Fälle, wo sie konstruktive Gesetzesarbeit tut, mit eindringlichen Streitfragen zu beschäftigen, welche die genauen Grenzen und Grenzlinien zwischen Institutionen und Prinzipien verschieben, und welche ihre wesentliche Natur und ihre grösseren Aussichten als ausgemacht annehmen. Es ist daher nicht unnatürlich, dass der Charakter des Privatrechts von der gewohnten Richtung professionellen Denkens beherrscht, und dieses wiederum von den Bedürfnissen der Berufspraxis geleitet wird. Das Resultat ist die trockene und farblose Beschaffenheit des Privatrechts, mit welchem wir genügend vertraut sind.

Diese Beziehung des Gesetzes wird noch deutlicher da, wo es hauptsächlich, vielleicht beinahe ausschliesslich durch seine Handhabung, wie es in Rom und in England der Fall war, sich entwickelt. Das Hauptkennzeichen eines solchen Systems kann in dem Reichtum und der Spitzfindigkeit seiner technischen Unterscheidungen und in seiner daraus folgenden Gültigkeit als ein Waffenarsenal beim Gerichtsstreit bestehen. Zwar verweilten die Lobredner des Gewohnheitsrechts hauptsächlich bei seinem Grundzweck: die Freiheit der Person zu beschützen, doch war dies einfach eine Identifizierung des Gewohnheitsrechts mit der englischen Verfassung, um gegenüber den Ländern, die früher unter einer mehr oder weniger despotischen Regierung lebten, einen Kontrast herzustellen.

Die allgemeine Stellungnahme der professionellen Ansicht gegenüber technischen Problemen und daher auch der Hauptcharakterzug der Rechtswissenschaft sind dieselben bei verschiedenen Systemen, wenn auch die kontrollierenden Wirkungen der Entwicklung beträchtlich von einander abweichen können. Juristische Autorität hatten in Rom Berufsratgeber, in England die Gerichtshöfe, aber das Resultat war in beiden Systemen tatsächlich ein Recht für Einzelfälle. Wir sind geneigt als unterscheidendes Merkmal des Gewohnheitsrechtes die Autorität von Präzedenzfällen anzusehen. Und was Coke vor dreihundert Jahren von dem Zivilrecht sagte, dass „es so viele Glossen und Interpretationen gibt und über diese wieder so viele Kommentare und alle von Gelehrten von gleichem Rang und Ansehen, und darin so viele Meinungsverschiedenheiten, dass sie eher unsere Zweifel vermehren anstatt sie zu lösen“ [1], das ist bis zu einem gewissen Grade auch heute wahr; aber die entstehende Differenz ist eine Differenz der Gewissheit und nicht der Art. Die deutschen Juristen des neunzehnten Jahrhunderts führten zwar neue Methoden der Rechtswissenschaft ein, indem sie versuchten, Rechts-Prinzipien und -Begriffe auf ihre einfachsten Elemente in Logik und Metaphysik zurückzuführen in der Absicht, die breitmöglichste Grundlage für das legale Denken zu legen; aber ihre dialektischen Bemühungen haben sich im grossen Ganzen als ohne prak-

1) Vorrede zum zweiten Teil der „Institutes“.

tischen Wert erwiesen. Im Ganzen ist so der Typus der geistigen Tätigkeit, die für die Rechtswissenschaft charakteristisch ist, ziemlich uniform und unveränderlich.

In dem dichten Umkreis des ungeschriebenen Rechts ist wenig Raum für grosse und wichtige Fragen der Politik, und in den wenigen Fällen, in denen sie sich erheben, argumentieren die Gerichtshöfe aus Rücksicht auf die Theorie, dass nicht sie das Gesetz machen, lieber, dass die Politik, welcher sie dienen, durch Autorität festgesetzt, als dass es die richtige sei. Wir können so kaum die innerlichen Vorgänge verfolgen, welche der Annahme irgend eines sozialen oder ökonomischen Prinzips durch die Gerichtshöfe zugrunde liegt. Der Ursprung von vielen der wichtigsten Phasen der Rechtspolitik, durch welche Rechtssysteme unterschieden sind, ist dunkel; so in Rom die Einrichtung der freien Eheschliessung, die Anerkennung des Rechts auf den gesetzlichen Anteil und das prätorianische Erbschaftssystem; in England das System der Primogenitur, das ausserordentliche Mass des Gattenrechtes und das Verschwinden von Bodenvermächtnissen. Wir wissen nicht, bis zu welchem Grade legales Denken und Argumentieren mitwirkte, um die Annahme eines dieser Verfahren zu sichern, aber man kann sicher vermuten, dass wenn eine Neugestaltung alter Einrichtungen und Prinzipien ausgeführt wurde, und die Veränderung durch die Justizverwaltung stattfand, sie stufenweise und heimlich bewerkstelligt wurde ohne ein offenes Umstürzen des vorher bestehenden Rechts. Fiktion und Billigkeit sind die bekanntesten wenn auch nicht die einzigen Faktoren, welche stille Revolutionen im Recht durchgeführt haben, und es gibt vielleicht keine Periode der Rechtsgeschichte, welche auffallendere Momente von dem Wirken dieser feinen und ausweichenden Umgestaltungskräfte bieten, als die Periode der englischen Rechtsgeschichte in den zwei Jahrhunderten, welche auf die normannische Eroberung folgten, wie sie in der klassischen Abhandlung von Pollock und Maitland beschrieben ist. Die meisten Fortschritte, welche im englischen Recht in neuerer Zeit gemacht wurden, ohne die Vermittlung der Gesetzgebung, sind verknüpft mit dem Entstehen und der Entwicklung der Billigkeitsgerichtsbarkeit, gerade so wie diese Funktion in der mittleren Periode des römischen Rechtes mit dem Amte des Prätors verknüpft sind.

Bewunderer des ungeschriebenen Rechtes weisen auf seine Fähigkeit hin, sich dem Wechsel der Umstände in Zeit und Raum anzupassen. Es ist tatsächlich wahr, dass sowohl das römische wie auch das englische Recht sich im grossen Ganzen als fähig erwiesen haben, mit dem Fortschritt der Zivilisation jahrhundertelang schrittzuhalten bei auffallend geringer Beihilfe von seiten der Gesetzgebung. Aber das Studium dieser beiden Systeme zeigt auch die Mängel dieser Form des Gesetzes und der Gesetzesentwicklung.

Erstens scheint mit dem Fortschritt der Jurisprudenz die Biegsamkeit nachzulassen. Wo das Gesetzesmaterial sorgfältig gesammelt und die Entscheidungen genau beobachtet und geprüft werden, da ist das bestehende Recht nicht leicht unbestimmt; beständige Analyse ist nicht gleichbedeutend mit den feinen Vorgängen der Veränderung, auf welche oben hingewiesen worden ist. So war das römische Gesetz, nachdem es dem Vater den grössten Teil

seiner wesentlichen Kontrolle über den Sohn abgenommen hatte, doch nicht fähig, seine Theorie der väterlichen Gewalt abzulegen; es behielt den Unterschied zwischen quiritarischem und bonitarischem Eigentumsrecht, zwischen römischem und provinziellem Boden, zwischen bürgerlicher und prötorianischer Erbschaft, zwischen Legaten und der „treuen Hand", zwischen Testamenten und Kodizillen bei, lange nachdem diese aufgehört hatten, einen praktischen Wert zu haben. Das englische Gesetz wurde zunehmend strenger nach der Restauration der Monarchie. Der Schutz der Autoren- und Erfinderrechte, diese wichtigste Erweiterung der Eigentumsidee in moderner Zeit, musste zuerst von dem souveränen Privileg herkommen und dann erst von dem gesetzgebenden Körper; die Gerichtshöfe für das gemeine Recht waren ausser Stand die allgemeinen Prinzipien der Schadensersatzpflicht zu einem Recht der Haftpflicht wegen Tötung durch eine ungerechte Handlung fortzubilden, obwohl diese Schwierigkeit auf dem europäischen Kontinent nicht gefühlt wurde; das Privatgeheimnissrecht wartet noch immer auf allgemeine Anerkennung; und die ungeeignete Anwendung des englischen Wasserrechts in vielen amerikanischen Gerichtsbarkeiten legte keine grosse Anpassungsfähigkeit an veränderte Verhältnisse an den Tag [1]).

Zweitens muss in komplizierten und technischen Rechtseinrichtungen ein Umgestaltungsprozess entstehen, welcher das bestehende formelle Recht unberührt lässt. Das war sehr deutlich im römischen Recht sichtbar und ist es auch heute in unserem eigenen. Die Unterscheidung zwischen bürgerlichem und prätorianischem Recht und auch zwischen Recht und „Billigkeit" legt Zeugnis ab von der Einbusse an Einfachheit, durch welche der substantielle Gewinn in der Justiz erkauft werden musste. Es ist eine der Grosstaten Justinians, dass er als beiläufigen und einleitenden Teil seiner Kodifizierung fast alle diese hinderlichen und nutzlosen Schwierigkeiten entfernte; und es ist sicher anzunehmen, dass das römische Recht mit allen technischen Einzelheiten seiner klassischen Gestalt nicht geeignet gewesen wäre, von den Nationen Kontinentaleuropas aufgenommen zu werden. Das gemeine Recht hat diesen Vereinfachungsprozess noch nicht durchgemacht, und wenn es sich gleichfalls über einen grossen Teil der zivilisierten Welt verbreitet hat, so ist das nicht einer friedlichen Eroberung fremder Nationen zu verdanken, sondern der Verbreitung des englischen Volkes, welches die Wissenschaft und die Traditionen seines Rechtsstandes mit sich führte.

Der Stand der Rechtsgelehrten ist nicht ernstlich beeinträchtigt durch die technischen Eigentümlichkeiten eines Rechtssystems, sondern hegt sie eher als ein geistiges Besitztum im Verhältnis zu der Arbeit und Mühe, welche es gekostet hat, ihre Schwierigkeiten zu überwinden. Er hat auch das Recht,

---

1) Neunzehn Staaten gebrauchen die gemeine Rechtsdoktrin von Gewässern ohne Gezeiten für schiffbare Flüsse ohne Gezeiten (Connecticut, Delaware, Georgia, Illinois, Kentuchy, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, New-Hampshire, New-Yersey, New-York, North Carolina, Ohio, Rhode Island, South Carolina, Vermont, Niscousin). Am. und Engl. Rechts-Enzyklop. 1. ed. vol. 16, p. 253. Sieben der trockenen Staaten des Westens (Kausas, Nebraska, South Dakota, North Dakota, Texas, Kalifornien, Washington) folgten dem Gewohnheitsrecht des riparischen Rechts anstatt die Lehre der prior appropriation anzunehmen. Farnham, Wasserrechte, sec. 649—651.

technische Eigentümlichkeiten einer Einfachheit vorzuziehen, welche gleichbedeutend wäre mit Ungewissheit und Zweifelhaftigkeit. Das zähe Festhalten an bestehenden wenn auch schwerfälligen Formen ist bis zu einem gewissen Grade gerechtfertigt durch die grosse Schwierigkeit, ein verwickeltes System stückweise zu verbessern und durch die Gefahr der Verschlechterung durch eine ungeschickte Gesetzgebung.

Sowohl in Rom wie auch in England führte die Würdigung dieser Schwierigkeiten zu einer beinahe absoluten legislativen Untätigkeit auf dem Gebiete des Privatrechts durch Jahrhunderte hindurch. Die Geschichte der beiden Systeme zeigt, dass dem Sinn für abstrakte Justiz in zivilrechtlicher Beziehung auf lange Zeit die genügende Kraft fehlen kann, um eine Tätigkeit von seiten der souveränen Staatsgewalt zur Verbesserung des allgemeinen Rechtes zu veranlassen. Der Anstoss zu einer Gesetzgebung, die einen entschiedenen Fortschritt in der Jurisprudenz bewirkte, ging fast immer von dem Druck von Spezialinteressen aus und wurde oft zu ihrer Befriedigung beendet.

Es gibt indessen Ausnahmen von dieser Regel. Es gab Perioden in der Rechtsgeschichte, in denen eine Verbesserung des Rechtes als eine der Hauptfunktionen der Souveränität empfunden wurde, und in denen die Gesetzgeber ebenso sehr von ihrer Weisheit und ihrer Fähigkeit, die Justiz zu fördern, wie von der Unzulänglichkeit des ungeschriebenen Rechtes und seinem Mangel an Entwicklungsfähigkeit ohne Beihilfe durchdrungen waren. So die Zeit des späteren römischen Kaiserreichs besonders die des Kaisers Justinian; die zweite Hälfte des dreizehnten Jahrhunderts in Spanien und in England; das sechzehnte Jahrhundert in Deutschland; die Periode am Ende des achtzehnten und Anfang des neunzehnten Jahrhunderts in Deutschland und Frankreich; dann wieder die zweite Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts in Deutschland und vielleicht, wenn auch in weniger ausgesprochener Art in England die Periode, die mit der Regierung Wilhelm IV. beginnt. Die Ursachen, die eine solche legislative Tätigkeit bewirken, — wenn überhaupt eine bestimmte Ursache angegeben werden kann — sind wahrscheinlich in jedem Falle sehr verschieden, und wenn das Verlangen eines berühmten Juristen beachtet worden wäre, dass ein Staat, bevor er dem Impuls nachgäbe, seine „Berufung“ durch entsprechende wissenschaftliche Arbeit auf dem Gebiete der Jurisprudenz [1]) feststellen sollte, so wäre wahrscheinlich zu keiner Zeit etwas zustande gebracht worden.

Jedes System hat im ganzen sehr wesentlichen Nutzen aus diesen Perioden aktiver Gesetzgebung gezogen. Es besteht die orthodoxe Ansicht, in der letzten Periode des römischen Rechtes eine Periode des Verfalls zu sehen; aber es ist auch wahr, dass einige der am längsten bestehenden Lehren und Prinzipien des Zivilrechts, — die Rechtswohltat des Inventars, die Regelung der Intestat-Erbfolge und der gesetzlichen Erbanteile, die väterliche Nutzniessung, die Prinzipien der Verjährung und des ungestörten Besitzes, — die Früchte der letzten kaiserlichen Gesetzgebung waren. In England fiel die Re-

1) Savigny, Ueber den „Beruf eines Zeitalters zur Gesetzgebung und Jurisprudenz“, 1814.

gierung Eduard I. in die Entwicklungsperiode des Rechtes, aber von der zweiten grossen legislativen Regierung, derjenigen der Königin Viktoria, muss man sogar jetzt sagen, dass die Verbesserungen, welche sie in dem gemeinen Recht hervorgebracht, grösser sind, als diejenigen irgend einer anderen Aera englischer Rechtsgeschichte.

II.

Beim Beseitigen von technischen Einzelheiten und von Regeln, welche ihre Brauchbarkeit überlebt haben, steuert die gesetzgebende Gewalt nur den Mängeln und Unterlassungen des ungeschriebenen Rechtes; die bewusste und wohlerwogene Annahme neuer Massnahmen ist dagegen vollständig eine Sache für sich.

Die Frage, ob eine Massnahme inbezug auf ihren sofortigen oder späteren Einfluss auf soziale oder ökonomische Interessen verständnisvoll ersonnen ist oder nicht, wird gewöhnlich nicht als eine Rechtsfrage, sondern als eine Frage der Politik oder Staatskunst betrachtet. Sogar die Billigkeit und Unparteilichkeit der beabsichtigten Massnahmen werden nicht als ein Rechtsproblem angesehen, solange der gesetzgebende Körper sich mit Interessen beschäftigt, die anerkanntermassen von seiner Gewalt abhängig sind. Aber sobald das Interesse so lebenskräftig wird, dass es den Charakter eines Grundrechtes annimmt, werden die Justizfragen zu Rechtsfragen, und die Prinzipien der Gesetzgebung fallen in den Bereich der Jurisprudenz.

Wir berühren hier einen der bezeichnenden Züge der amerikanischen Rechtswissenschaft. In Ländern, in welchen die legislative Gewalt nicht der richterlichen Kontrolle unterworfen ist, werden die Justizprinzipien, welche die Gesetzgebung einschränken, nicht vor den Gerichtshöfen wie andere Rechtsfragen erörtert, sondern ausschliesslich von den legislativen Organen der Regierung festgesetzt. Unter dem amerikanischen System gerichtlich festgesetzter konstitutioneller Einschränkungen sind diese Prinzipien zum Gegenstand professioneller Erörterung geworden und werden von den Gerichtshöfen nach Vernunft und Logik bestimmt. Unter diesen Umständen wird es zu einer interessanten Frage, ob diese neue Richtung der amerikanischen Jurisprudenz zur Entdeckung neuer Prinzipien des Privatrechts geführt hat, oder ob sie den vorher erkannten grössere praktische Sicherheit gegeben hat.

Wenn der Wortlaut des vierzehnten Amendements der amerikanischen Verfassung als der klarste Ausdruck fundamentaler konstitutioneller Beschränkung angenommen wird, so gibt es drei Hauptrechte, welche jede Gesetzgebung respektieren muss: Freiheit, Eigentum und der unparteiische Schutz der Rechte.

Von diesen ist und war immer die Achtung vor festbegründeten Rechten ein Prinzip, welches von allen zivilisierten Regierungen anerkannt wurde, nicht nur als ein Grundsatz der Politik, sondern als ein Rechtsgrundsatz, so dass gelegentliche Verletzungen, wenn sie nicht aus reiner Unachtsamkeit entstanden waren, entweder als souveräne Akte der Notwendigkeit, oder als despotische Akte des Unrechts empfunden wurden. Und der Mangel an einem Rechtsmittel wandelt sie nicht in Rechtsakte in einem andern als höchstens in einem rein formalen Sinn um.

Welcher Gewinn ist aber aus der gerichtlichen Durchführung dieses Rechtes gegen den Ausdruck des legislativen Willens hervorgegangen?

Wir sehen erstens, dass durch konstitutionelle Klauseln grosse aussergesetzliche Akte einer revolutionären Reform, welche festbegründete Eigentumsrechte wegraffen, nicht unmöglich gemacht wurden; die Abschaffung der Sklaverei ohne Entschädigung ist ein augenfälliger Beweis hierfür, in scharfem Gegensatz zu der Entschädigungsfürsorge durch ein allmächtiges Parlament[1]. Da, wo begründete Interessen dem moralischen Gefühl des Gemeinwesens zuwiderlaufen, haben sie einen sehr mangelhaften Schutz in den Verfassungen gefunden. Auf Grund der Theorie, dass die Polizeigewalt nicht verhandelt werden kann, haben die Gerichtshöfe die gesetzliche Abschaffung der Branntwein-Konzessionen und der Lotterie-Privilegien, die doch bezahlt worden waren, gutgeheissen; sie haben es verweigert, ein bestehendes Gewerbe als ein erworbenes Recht zu betrachten, wenn es die öffentliche Gesundheit beeinflusst, und sie haben zugegeben, dass rückwirkende Gesetzgebung selbst da bestand, wo die öffentliche Gesundheit nicht beeinflusst wurde, wie bei der Oleo-Margarine-Gesetzgebung. In diesen Fällen muss nach der Praxis der europäischen Gesetzgebung entweder Entschädigung bezahlt werden oder rückwirkende Kraft vermieden werden und bei uns sowohl als auch in Europa müssen begründete Interessen sich auf die legislative Ansicht von Billigkeit und Treu und Glauben verlassen, worin sie dann, der Regel nach, auch nicht enttäuscht werden[2].

Wenn wir uns zu den Fällen wenden, bei denen Gesetze als unkonstitutionell erklärt wurden, da sie erworbene Rechte beeinträchtigen, so sind zwei Kategorien bemerkenswert. Die eine tritt da ein, wo durch Unachtsamkeit der gesetzgebende Körper seiner Reform unterliess, die Wirksamkeit des neuen Gesetzes auf Fälle der Zukunft zu beschränken. Dies wird am besten illustriert durch Gesetze, welche Gatten-, Wittum- und Heimstätterechte ändern, ohne Rechte auszunehmen, die schon vor ihrer Wirksamkeit begründet waren. In diesen Fällen war die gerichtliche Kontrolle von zweifellosem Nutzen; aber diesen Nutzen macht gehörige Vorsicht bei der Gesetzgebung überflüssig. Ueberdies wurde von solchen Gesetzgebungen zugelassen, bestehende Interessen zu vernachlässigen, weil die Gerichtshöfe annahmen, dass sie sich nicht zu erworbenen Rechten aufschwingen würden, und so wurden billige Forderungen geopfert, welche unter sorgfältigeren Methoden, die ohne konstitutionelle Formen wirksam sind, immer beschützt werden[3].

Die zweite Kategorie besteht aus Fällen, bei denen eine strenge Auffassung von der Unantastbarkeit des Privateigentums die Ausführung eines Ver-

1) Die Nichtanerkennung von Staatsschulden kann ausser Acht gelassen werden, da Ansprüche an die Staaten durch das Elfte Amendement vorsätzlich der gerichtlichen Kontrolle entzogen wurden.

2) Der Verfasser erlaubt sich zwecks näherer Darlegung und Anführung von Quellen über erworbene Rechte sowie auch über die Lehren der Freiheit und Gleichheit auf seine Abhandlung über die „Polizeigewalt“ 1904, bes. Kap. 13, 19, 20, 23, 25, 31 zu verweisen.

3) Vgl. Westervelt v. Gregg, 12 N. Y. 202, und Mc Neer v. Mc Neer, 142 Ill. 388.

fahrens unmöglich machte, obwohl es an sich gerecht und wünschenswert war. Dies beweisen die Gesetze, welche die zwangsweise Landenteignung für Privatwegrechte oder die Anlegung von Entwässerungsdistrikten zur Verbesserung des Landes von mehreren Eigentümern durch Beschluss der Mehrheit zulassen. In einer Gerichtsbarkeit hielt man sich an die angenommene Heiligkeit des Privatbesitzes, um es unmöglich zu machen, dass zur Ablösung des ewigen Grundzinses nach dem Belieben des Eigentümers für eine legislative Massnahme gesorgt wurde, die bei andern Ländern gewöhnlich ist[1]). Ein amerikanischer Gerichtshof zitiert mit Beifall die Worte eines hervorragenden Juristen: „Der Eigentümer von einem Viertelmorgen Land kann irgend einem Privatunternehmen im Wege stehen, wie sehr auch der allgemeine Nutzen dadurch beeinträchtigt ist, und keine menschliche Gewalt kann ihn in einem freien Land, wo die Prinzipien der Magna Charta in vollem Umfange herrschen, dazu zwingen, auch nur einen Schritt zu weichen“ [2]. Bei so übertriebenen gerichtlichen Ansichten von dem Privatrecht war es in einer Reihe von Fällen notwendig, eine Aenderung in der Verfassung vorzunehmen, um eine gerechte legislative Politik durchzuführen, und in der Angelegenheit von Korporations-Privilegien und Befreiungen hat es der Höchste Gerichtshof der Vereinigten Staaten für ratsam gehalten, mehr und mehr den Standpunkt der Vertragsverpflichtung nach der Verfassungsurkunde zu modifizieren, welche ihn anfangs in zu ungeeigneten Ausdrücken proklamiert.

Von der Erfahrung ausgehend, ist demnach der reine Nutzen von der gerichtlichen Geltendmachung begründeter Rechte für die amerikanische Jurisprudenz gering; und wenn eingewendet werden sollte, dass wir die mangelhafte Gesetzgebung in Betracht ziehen müssen, welcher die Erwartung der gerichtlichen Kontrolle zuvorgekommen ist, so muss die Antwort die sein, dass, wenn diese Wirkung bewiesen werden könnte, sie doch keinen reinen Gewinn feststellen würde, sondern einfach die Verhütung eines Nachteils, der durch Mängel, von denen andere Systeme befreit erscheinen, hervorgebracht ist.

Die beiden andern Rechte, die in dem vierzehnten Amendement genannt sind, sind das Recht individueller Freiheit und das Recht auf gleichen Schutz der Gesetze. In einer beständig zunehmenden Zahl von Fällen wird das Recht der individuellen Freiheit dahin interpretiert, es bedeute ein Recht, frei von legislativem Zwang zu handeln, während das Recht auf gleichen Schutz der Gesetze die Gesetzgebung abhalten soll, eine Klasse herauszugreifen, wenn sie auch sonst nicht ihre Fundamentalrechte verletzt. Auf Grund des einen oder anderen der beiden Prinzipien, oder beider, wurde eine beträchtliche Menge ökonomischer und sozialer Gesetzeserlasse als unkonstitutionell erklärt.

Während aber, wie oben bemerkt, die Achtung vor erworbenen Rechten ein allgemeines Rechtsprinzip ist und jedes Rechtssystem beherrscht; stimmt dies nicht für die beiden letztgenannten Prinzipien. Sowohl das civile wie

1) Palairets Appellation, 67 Pa. St. 479.
2) Neu England „Forelle“ etc., Chb. v. Mather, 68 Vf. 338. Die Worte stammen von Richter Readfield.

auch das gemeine Recht beruhen auf Kontraktfreiheit und die Systeme der Gesetzgebung, welche auf sie begründet sind, erkennen diese Freiheit als einen Fundamentalgrundsatz der Politik an. Als ein Grundsatz der Politik jedoch ist er der legislativen Kontrolle unterworfen und nicht wie ein Rechtsgrundsatz bindend für die Legislatur. In modernen Rechtssystemen nimmt die Gleichheit genau dieselbe Stelle ein.

Hat nun die amerikanische Jurisprudenz diese Grundsätze der Politik in bindende Rechtsgrundsätze verwandelt? und wenn das der Fall ist, sind sie dann zu Fundamentalsätzen der Justiz proklamiert oder bloss zu Prinzipien, die von dem amerikanischen Typus der Regierung und der Gesellschaft verlangt wurden, weil ihm angemessen?

Entscheidungen, die gewisse Gesetze von sozialem oder ökonomischem Charakter als unkonstitutionell erklärten, da sie die Rechte der Freiheit oder der Gleichheit, oder beider, verletzten, wurden zweifellos in beträchtlicher Anzahl gefällt; einige, vielleicht die Mehrzahl derselben, befassten sich mit der Vergebung von Arbeit, andere mit mannigfachen anderen Geschäften und die Gerichtshöfe versicherten nachdrücklich, dass die Verfassungen einen gewissen Wirkungskreis von Kontrakt- und Gewerbefreiheit verbürgen und ungerechtfertigte Unterscheidungen verhindern.

Aber erhebt sich eine solche Feststellung zur Aufstellung eines positiven Prinzips? Was bedeutet das: das Grundrecht sichert ein gewisses Mass von Freiheit zu, wenn nicht gesagt ist, wie viel, oder es verhindert ungerechte Unterscheidungen, wenn die Ungerechtigkeit nicht genau umgrenzt ist? Es ist nichts als ein Gemeinplatz, dass eine Beschränkung der Kontrakt- und Gewerbefreiheit, eine Unterscheidung nicht nur gültig sondern auch wesentlich für die Interessen der Gesellschaft ist. Kann das Grundrecht zufrieden sein mit der Proklamierung von Rechten vollständig unbestimmten Inhalts und direkt im Widerspruch mit anderen anerkannten Prinzipien, oder ist nicht eine Begrenzung und Definition irgend einer Art unbedingt wesentlich zu einem verständlichen Rechtsgrundsatz? Die Gerichtshöfe haben uns Kritik, Anklage und Verurteilung gegeben, aber keine positive Richtschnur. Der Weg der Rechtsprechung ist gekennzeichnet durch uneinige Gerichtsbarkeiten und uneinige Gerichtshöfe, die durch eine beklagenswerte Unsicherheit in bezug auf die Grenzen der legislativen Gewalt entstanden sind.

III.

In den Standpunkt jedoch, den die Gerichtshöfe einnehmen, willigt man nicht nur ein, sondern betrachtet ihn als unerlässlich und im ganzen wohltätig. Denn diese gerichtliche Zensorschaft ist nicht nur gerechtfertigt, sondern durch bestehende legislative Klauseln auch notwendig gemacht. Es wäre eine Unwahrheit zu sagen, dass alles an der Gesetzgebung, was als unkonstitutionell bezeichnet wurde, fehlerhaft oder drückend, und nichts davon vollständig willkürlich oder unvernünftig war; aber das meiste davon zeugte von zweifelhafter Einsicht und Zweckmässigkeit, und hätte wahrscheinlich ernstliches Unrecht über berechtigte Interessen gebracht oder zu bringen gedroht. Es ist

wahrscheinlich, dass in der grossen Mehrzahl der Fälle diese Interessen man erst in einer Form untersucht wurden, die zu der Zuversicht auf eine unparteiische und angemessene Behandlung durch die Gerichtshöfe Anlass gab. Die Erklärung, wenn auch nicht die juristische Theorie, zu dieser Phase gerichtlicher Kontrolle ist die, dass ein Korrektiv notwendig ist gegen die Methoden solcher Gesetzgebung, die keine Garantie für gerechte Behandlung bieten.

Diese Methoden — wenn wir nicht eher von einem Mangel an Methoden sprechen sollen — sind vielleicht das natürliche Resultat der Ueberlassung des ganzen Werkes der Gesetzgebung an eine Körperschaft, die anfänglich zu Zwecken der Politik und nicht der Justiz eingesetzt war. Die parlamentarische Gesetzgebung in England war bis zu neuerer Zeit gekennzeichnet durch die Fehler, welche wir ererbt haben: krampfhafte und fremdartige Massnahmen. die nicht selten veranlasst waren durch einen besonders hervortretenden Fall von Ungerechtigkeit oder Mängeln des bestehenden Rechtes, oder durch den Druck von Sonderinteressen; keine bestimmte Verantwortlichkeit für die Einbringung von Gesetzesvorschlägen; keine gründliche Voruntersuchung der zu verbessernden Zustände; keine angemessene Diskussion der Vorlagen einer vorgeschlagenen Massregel; und eine verworrene, wenn nicht gar falsche Phraseologie der Gesetze. In England sind diese Zustände in der Praxis überwunden, weil keine andern als Regierungsmassnahmen überhaupt Aussicht haben, durchzugehen, und weil die Regierung heutzutage unterstützt wird durch die redliche Arbeit parlamentarischer Untersuchungskommissionen und durch die Geschicklichkeit und Erfahrung kundiger Konzipienten [1]). In den meisten amerikanischen Staaten dagegen bestehen die bezeichneten Missstände tatsächlich unverändert fort; in andern war die Verbesserung nur gering.

Die natürliche Folge der beschriebenen Fehler war eine auffallende Minderwertigkeit der statutarischen Gesetzgebung und demgemäss eine eigentümliche Stellungnahme des Unwillens und der Missachtung dagegen von seiten der Gerichtshöfe und des Juristenstandes, sodass sie beinahe als ein störender Faktor in dem sonst wohlgeordneten Gefüge des Gewohnheitsrechtes angesehen wird. Wenn wir bei uns nur langsam die Lage der Dinge verbessern, so liegt das teilweise an der inneren Schwierigkeit einer Reform und an der technischen Natur der abzustellenden Missbräuche; teilweise daran, dass in früherer Zeit andere dringendere Probleme der Gesetzgebung die Aufmerksamkeit in Anspruch nahmen. Der Gebrauch der legislativen Maschinerie für parteipolitische Zwecke und die Notwendigkeit legislativer Tätigkeit zur Steuer und Geld-Bewilligung fügte noch Betrug und Verderbnis zu der Unfähigkeit und Nachlässigkeit und führte zu den vielfachen Einschränkungen der legislativen Gewalt und Methoden, welche für die Verfassungen und konstitutionellen Amendements der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts charakteristisch sind. Die verschiedenen Verbesserungsversuche in den Methoden der Gesetzgebung hatten zum Ziel, die Gesetzgeber in dem Zweck und Inhalt von Massnahmen zu

---

1) Ueber die Geschichte und gegenwärtigen Methoden der drafting Gesetze in England siehe Frederich Clifford, History of Private Bill Legislation, 2 vols, London 1885—87; and Sir Courtenay Ilbert, Legislative Methods and Forms, Oxford 1901.

unterweisen und die Annahme von Gesetzesvorschlägen in den Schlusstagen der Sitzungsperioden zu erschweren; keiner wollte eine Verantwortung übernehmen für Einbringen, Bekanntmachung und Untersuchung der betreffenden Anregungen (ausgenommen in einigen Staaten bei Lokalgesetzgebung) oder die erforderliche rechtswissenschaftliche Geschicklichkeit im Entwerfen von Gesetzen erlangen; denn die Missstände, die diese Punkte betreffen, machten nicht genügend Eindruck auf die öffentliche Meinung und der Stand der Rechtsgelehrten schien nicht zu fühlen, dass seine eigenen Interessen ihre Hebung verlangten.

Nahezu jede unserer Akte verdankt ihr Bestehen konkreten und bestimmten Erfahrungen entweder des amerikanischen oder des englischen Volkes in Regierungsangelegenheiten. Es ist wohl bekannt, dass das vierzehnte Amendement erlassen war, um sich mit dem spezifischen Problem des Negerschutzes zu beschäftigen. Als die zugehörigen Anführungsbestimmungen in den früheren Konstitutionen formuliert wurden, hatte die Einmischung der Polizeigewalt in ökonomische Interessen keine nennenswerte Diskussion oder Protest hervorgerufen. Vom historischen Standpunkt aus ist es unbestreitbar, dass diese Grundbestimmungen nicht ausersehen waren, dem amerikanischen Regierungssystem harte und unbewegliche Lehrsätze ökonomischer Freiheit als Prinzipien konstitutionellen Rechtes aufzuerlegen.

Aber als mit der zunehmenden Mannigfaltigkeit des sozialen und industriellen Gefüges des Staates die Funktionen der Regierung sich zu erweitern begannen, als sich ein Verlangen nach Bildung neuer Begriffe vom allgemeinen Wohl erhob, und die Interessen der ökonomisch schwächeren Klassen allmählich mit dem Staatsinteresse identifiziert wurden, da war es unvermeidlich, dass diejenigen, welche von dieser Erweiterung der Staatsgewalt nachteilig beeinflusst waren, sich weigerten, die häufig rohen Verfügungen einer verrufenen legislativen Abteilung als endgültig anzusehen. Die traditionelle gerichtliche Stellungnahme gegen die Gesetzgebung im Bunde mit der fest begründeten Macht, die Rechtsgültigkeit der Gesetze zu kontrollieren, machte es gleichermassen unvermeidlich, dass die Gerichtshöfe an diese Macht appellierten und dass sie an die Grundbürgschaften der Verfassung Hand anlegten, indem sie eine Gesetzgebung untersagten, welche wertvolle Interessen schädigte, ohne eine Bürgschaft für sorgfältige Erwägung zu geben, da wo solche Gesetzgebung ihnen nutzlos oder bedrückend erschien oder entgegen früheren amerikanischen Auffassungen seitens der Regierung. Von hier stammt die lange Reihe von Entscheidungen, welche im letzten Menschenalter das Recht der Polizeigewalt in Verwirrung und Ungewissheit gebracht hat.

Es gibt aber eine Anzahl unwiderleglicher Einwände gegen diese Methode; die Schäden der Gesetzgebung durch gerichtliche Tätigkeit zu heben: Erstens sind die gerichtlichen Methoden, die Gerechtigkeit der Gesetzgebung nachzuprüfen, weit davon entfernt, befriedigend zu sein. Zwar werden hier die beiden entgegengesetzten Interessen durch Beratung festgestellt, und man kann annehmen, dass die Gerichtshöfe den Beweisen und der Vernunft gemäss entscheiden, aber die Tatsachen liegen nicht so wie bei einem gewöhnlichen Rechtshandel, da sie einen grossen Bereich sozialer und ökonomischer Phänomene und Er-

fahrungen betreffen, für deren Bestimmung und Würdigung die Maschinerie der Gerichtshöfe völlig ungeeignet ist; die Argumente, die von einem Gerichtshof zur Verurteilung einer Verordnung angewendet werden, sind in vielen Fällen kaum weniger unreif, als die, welche vielleicht den gesetzgebenden Körper zu ihrer Annahme veranlasst haben.

Zweitens bringt die gerichtliche Unterstützung die Gerichtshöfe in einen Widerstreit mit dem gesetzgebenden Körper, was unter jeder Regierungsform. besonders aber in einem demokratischen Staat unheilvoll ist. Die Gerichtshöfe stützen sich schliesslich bei der Durchführung von Theorien über ökonomische Freiheit und Gleichheit auf Fragen der Politik und nicht auf Fragen des Rechts. Diese Funktion hat kein Beispiel in anderen Ländern und ist selbst in diesem neu; man muss abwarten, ob die Gerichtshöfe sie noch lange ausüben können, ohne in ihrem Ruf der Unparteilichkeit und dadurch auch im Vertrauen des Volkes Schaden zu leiden.

Endlich geht die Ausübung der gerichtlichen Kontrolle nicht schnell oder bestimmt vor sich. Es ist vollständig der Anregung von Privaten überlassen, unkonstitutionelle Gesetzgebung anzugreifen. Während gewöhnlich die Interessen der Parteien, zeitig zur Verhandlung kommen, fehlt es nicht an Beispielen, dass Jahre und Jahrzehnte vergingen, ehe ein Gesetz als verfassungswidrig erklärt wurde. Es ist klar, dass zum Beispiel in Betreff der Rechtsgültigkeit von Gesetzen, welche die Ausgabe städtischer Schuldverschreibungen erlauben, jede Erwägung der Gerechtigkeit und der Redlichkeit es verlangt, dass die Rechtsgültigkeit eines solchen ermächtigenden Gesetzes vor und nicht nach der Ausgabe der Schuldscheine festgestellt wird.

Trotz aller dieser Einwände ist das Prinzip der gerichtlichen Kontrolle über die Gesetzgebung so fest eingewurzelt in unserem ganzen konstitutionellen System, dass seine Beseitigung ausgeschlossen erscheint. Auch sind keine Anzeichen eines Nachlassens zu erkennen. Es gibt sogar Bestrebungen, die dem allem Anschein nach entgegenlaufen, und diese werden sehr zu seinen Gunsten arbeiten. Es ist wiederholt vorgekommen, dass einem Beschluss, welcher die Ausübung einer richterlichen Gewalt untersagte, ein konstitutionelles Amendement folgte, welches die untersagte Gewalt verlieh [1]). In äussersten Fällen werden diese Befähigungserlasse selbst ungültig sein unter dem vierzehnten Amendement, aber selbst als rechtskräftige Machtbewilligungen geben sie den Gerichtshöfen gleichsam Stoff zur Interpretation. Eine Anzahl grosser und positiver Massnahmen, die in den Verfassungen festgesetzt sind, verdienen den Vorzug vor dem ganzen unbestimmten beschränkenden und negativen Prinzip der Freiheit und Gleichheit. Unter einer beträchtlichen Anzahl solcher befähigender Lehrsätze würde unser System einigermassen dem Teil des europäischen allgemeinen Rechts gleichen, in welchem sich der gesetzgebende Körper begnügt, in grossen Zügen die Staatskontrolle anzugeben und es der Verwaltung überlässt, Massregeln innerhalb des Prinzips zu ergreifen.

---

1) Acht-Stunden-Gesetz für Bergleute; Re Morgan, 26 Colv. 415; Konst. Amendement, 1902; Unbestimmtes Spruch-Gesetz; People v. Cummings, 88 Mich. 249, konst. Amendement, 1902; Bedingungen der Beschäftigung durch öffentl. Unternehmer; People v. Coler, 166 N. Y. 1; konst. Amendement, 1905.

Dies gewährt eine strenge Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung und verbindet Ständigkeit des Prinzips mit Biegsamkeit im einzelnen. Der Vergleich wird noch genauer, wenn wir überlegen, dass es leichter ist, ein konstitutionelles Amendement in einem unserer Staaten zu bewerkstelligen als eine wichtige Veränderung der gesetzgebenden Politik in den grossen europäischen Ländern.

Die fortgesetzte Ausübung der gerichtlichen Kontrolle wird bis zu einem gewissen Grad ihr Heilmittel in sich selbst tragen. Tatsächlich war es eine ihrer Wirkungen und wird es immer sein, das Gefühl konstitutioneller Beschränkung von seiten der Legislatur abzuschwächen, welche sich selbst gerne in der angenehmen Lage befindet, zweifeln zu dürfen, wenn die Frage der Rechtsgültigkeit bestritten wird und sich ebenso gern frei von moralischer Verantwortlichkeit weiss, wenn eine Massnahme durch die Gerichtshöfe sanktioniert ist. Aber andererseits wird, wenn der gesetzgebende Körper bestrebt ist, eine Massregel auszuführen, die Erwartung der gerichtlichen Kontrolle sie veranlassen, gewissenhaft die konstitutionellen Grenzen zu beobachten.

Erschöpfende Untersuchung der zu regelnden Zustände, unparteiische Erwägung aller beteiligten Interessen und geschickte und sorgfältige Kunst der Abfassung sind gleich unerlässliche Erfordernisse, um eine Gesetzgebung hervorzubringen, welche Erfolglosigkeit und Ungerechtigkeit vermeidet. In England, Frankreich und Deutschland ist Beobachtung aller dieser Bedingungen ermöglicht durch die Tatsache, dass die betreffende Regierung alle wichtigen Gesetzesvorschläge einbringt, dass sie mit grösster Leichtigkeit die den vorgeschlagenen Massnahmen zugrunde liegenden Tatsachen ermitteln, und dass sie über hochbefähigte Beamte, die als Konzipienten dienen, verfügen. Diese Bedingungen können nicht leicht wieder hervorgebracht werden in einem Lande, wo die Regierung keine Initiative in der Gesetzgebung hat und wo es oft schwer ist, die Verantwortung für das Entwerfen und Einbringen einer Massnahme festzusetzen. In neuerer Zeit haben einige Staaten für Beamte gesorgt, welche beim Entwerfen von Gesetzesvorschlägen [1]) und bei dem systematischen Sammeln von Berichten, welche die Gesetzgebung und legislative Probleme [2]) betreffen, helfen und eine wertvolle statistische Arbeit wird von Bureaus in den Staaten und in Washington geleistet. Es ist zu hoffen, dass diese Bemühungen zur Verbesserung und Harmonisierung der Methoden der Gesetzgebung in der nächsten Zukunft weiter ausgebreitet werden und dass sie rührige Unterstützung der gesetzgebenden Körper erhalten werden.

IV.

Zur Feststellung der Beziehung zwischen Jurisprudenz und Gesetzgebung seien die Gesetze in zwei grosse Gruppen geteilt, in solche, die sich mit gewöhnlichen bürgerlichen Verhältnissen (Recht des Eigentums, der Uebertragung,

---

1) Gesetze von New-York, 1901, ch. 88. Connecticut Allgemeine Gesetze, 1902, sec. 37. Siehe New-York State Library of Legislation, 1903, 2—4. Süd-Carolina Kodex, 1902, sec. 21.

2) New-York Library Year-Book of Legislation. Legislatives Referenz-Departement der Wiscousin Frei-Bibliothek-Kommission. Siehe Review of Reviews, Dez. 1905.

Vertrag, Schuld, Stellvertretung, Bürgschaft, Testament und Besitz Verstorbener etc.) oder mit Fragen des Gerichtsverfahrens und der Praxis, und in solche, welche hauptsächlich unter die allgemeinen Gesichtspunkte der Verwaltung, Polizei und Staats-Einnahmen fallen.

Beim Entwerfen von Gesetzen der ersten Gruppe haben im allgemeinen rein gesetzliche Erwägungen geherrscht und im ganzen war diese Gesetzgebung dem Inhalt wie auch der Form nach das Werk von Berufsjuristen.

Beim Entwerfen von Massnahmen der zweiten Gruppe andrerseits ist die Aufmerksamkeit der Gesetzgeber auf politische, soziale und ökonomische Interessen konzentriert und gewünschte Verbesserungen verlangen vor allem eine sorgfältige, intelligente und unparteiliche Erwägung von Tatsachen, die nicht ursprünglich gesetzlich sind. Die Weisheit und Gerechtigkeit dieser Gesetzgebung ist eine Frage der Oekonomie oder Politik oder der technischen Einzelheiten von Handel und Industrie und nicht der Jurisprudenz, und wenn unsere Gerichtshöfe die Gewissheit hätten, dass die Gesetze, die vor sie gebracht wurden, die gereiften Entschlüsse dieser Vertretungen des Wissens und Nachdenkens enthielten, so wären sie vielleicht weniger geneigt, die ökonomische und soziale Rechtfertigung einer Massnahme zu einer Frage konstitutionellen Rechts zu machen. Weder die Entscheidung über den Wirkungskreis der ökonomischen Freiheit noch die Genauigkeit der Anordnung für legislative Zwecke gehört im eigentlichen Sinne in das Gebiet der Jurisprudenz.

Folgendes sind andererseits Rechtsfragen, welche in nahezu jeder Abteilung sozialer und ökonomischer Gesetzgebung auftreten: die Rücksicht auf erworbene Rechte; das Vermeiden rückwirkender Kraft in Verbindung mit den begründeten und gültigen Ausnahmen von diesem Prinzip; der Umfang der zulässigen Ausscheidung von Einzelheiten bei Massnahmen von Verwaltungsbehörden und die Vollmacht, von der Wirkung einer Massnahme in besonderen Fällen auszunehmen; bis zu welchem Umfang die Gewalt zur Erlangung von Mitteilungen und die administrative Zwangsgewalt bewilligt werden soll und inwieweit diese Gewalten versagt werden sollen, um einerseits Erfüllung zu sichern und eine Ausschreitung zu verhüten, andererseits eine Verletzung begründeter Interessen zu vermeiden und einem Missbrauch der Amtsgewalt entgegenzutreten; die Frage, ob das Durchführungsverfahren durch die Gerichtshöfe gehen soll und ob es gut und zulässig ist, für rasche administrative Gewalt zu sorgen; die Frage, welche Zivilklagerechte zugestanden werden sollen sowohl zugunsten der Regierung wie auch zugunsten des Individuums.

Unter unserem System konstitutioneller Beschränkung sind fast alle diese Fragen gerichtlich erkennbar geworden, indem sie auf die Rechtsgültigkeit der Gesetze einwirkten, und ein beträchtlicher Bestand der Rechtsliteratur ist entstanden, in welchem die in Frage stehenden Prinzipien erörtert werden. In England erörtern Rechtsabhandlungen nur Fragen statutarischer Form, da nur diese vor die Gerichtshöfe kommen können, und wenn auch das Parlament Einschränkungen konstitutionellen Charakters zugesteht, so kommen diese doch nicht in Rechtsbüchern in Erwägung, da sie nicht gerichtlich durchführbar sind. Das ist charakteristisch, da es zeigt, dass die Rechtsliteratur und deshalb auch

die Rechtswissenschaft, da sie sich ausschliesslich an den Rechtsstand hält, sich darauf beschränkt, Material hervorzubringen, welches vornehmlich für die Handhabung der Justiz und nur gelegentlich für die Gesetzgebung dienlich ist. Das belehrende Material, welches Rechtsbücher für legislative Zwecke enthalten, ist selten so formuliert, dass die Lehre, auf welche es hinweist, deutlich als eine Regel der Abfassungskunst von Gesetzen dargestellt ist; und Irrtümer kommen deshalb beständig vor, vor denen sich die elementarsten Rechtsbücher in Betreff der Abfassung von Gesetzen hüten sollten.

Die Rechtswissenschaft sollte aber bedeutend mehr tun für die Gesetzgebung, als Material darzubieten, welches schon in passenderer Form angeordnet war.

Es fehlt unserer Rechtsliteratur an zwei Zweigen der Belehrung, welche die Gerichtshöfe zwar nur gelegentlich benutzen, die aber von sehr grosser Wichtigkeit für den Gesetzgeber sind: der Geschichte statutarischer Gesetzgebung und der Geschichte der Wirkung der geschriebenen Gesetze, welche zeigt, welchen Erfolg oder Misserfolg eine gegebene Akte der Gesetzgebung bei ihrer praktischen Anwendung gefunden hat.

Die Geschichte der Gesetzgebung sollte zwei Dinge zeigen: Erstens die Veränderungen, welche ein Gesetz durchgemacht, sowohl bei seinem ursprünglichen Weg durch den gesetzgebenden Körper als auch bei seinen folgenden Verbesserungen, das statutarische oder gemeine Recht, welches es ausser Gebrauch setzte, und frühere Gesetze, welche sich mit demselben Problem beschäftigen; zweitens die Gründe und Gedanken, welche jede besondere Verordnung in der Legislatur und auch ausserhalb derselben ins Leben riefen.

Die formelle Geschichte der Gesetze ist eine Urkundenangelegenheit und für einige Zweige der Gesetzgebung ist das Material zusammengebracht worden; es gibt aber noch viele andere Zweige, in denen wenig, wenn überhaupt etwas getan ist. Wenn wir den Vollkommenheitsgrad, mit welchem gerichtliche Entscheidungen systematisch angeordnet worden sind, vergleichen, so ist der Kontrast sehr auffallend. Die Notwendigkeit gleichartiger Anordnung von statutarischer Gesetzgebung ist noch mehr allgemeines als professionelles Bedürfnis, und es ist nicht zu erwarten, dass die Arbeit auf dem gewöhnlichen Weg professioneller Veröffentlichung systematisch unternommen werde.

Der andere Teil der Geschichte der Gesetzgebung wird in einem grossen Umfange immer unbekannt sein. Bei der grossen Mehrheit der Akte in dem Statutenbuch unserer Staaten sind die Gründe und Erwägungen, die zu ihrer Annahme geführt haben, nicht formuliert. Es fanden oft überhaupt keine Erörterungen im gesetzgebenden Körper statt, oder wenn solche stattfanden, sind nur unvollständige Berichte über die Debatten in der Tagespresse erhalten. Anders ist es hinsichtlich der wichtigeren Kongress-Gesetzgebung und in einer Reihe von Staaten hinsichtlich der Verfassungsgesetzgebung. In einigen Zweigen der Verwaltungsgesetzgebung gibt es Kommentare und Empfehlungen von Behörden, und die Noten von Revisoren liefern für einige wenige Staaten sehr wichtiges Material. Der Gesamtbetrag dieses Quellenmaterials ist gering im Vergleich zu dem, was die offiziellen Veröffentlichungen in England, Frank-

reich und Deutschland bieten. Ein grosser Teil von belehrendem Material für die Rechtsgeschichte ist zerstreut durch die Rechtsakten (law reports) in den Fällen, bei denen Statuten aufgestellt und Mängel aufgedeckt wurden, was zu Verbesserungen führte. Aber die gegenwärtigen Sammlungen achten nicht besonders auf diesen Zug der Rechtsakten; die Quellen sind deshalb nicht in einer leicht zugänglichen Form vorhanden und sind auch nicht in grösserem Masse nutzbar gemacht worden.

Was die Geschichte der Wirkung der Gesetze anlangt, so sind über das Wirken der Personen-, Eigentums- und Vertragsrechte nie systematische Beobachtungen angestellt worden. Mit Ausnahme der Gegenstände des Konkurses, der Ehescheidung und bis zu einem gewissen Grade persönlicher Unbilden gibt es keine civile gerichtliche Statistiken, noch viel weniger natürlich irgend eine Mitteilung bezüglich rechtlicher Beziehungen, die nicht in den Bereich der Gerichtshöfe fallen. Bei der Kodifikation des deutschen BGB.s wurden Daten benutzt in bezug auf das Vorherrschen gewisser Ehekontraktsformen und testamentarischer Verfügungen, die von der Regierung gesammelt waren: nichts dieser Art wäre in den Vereinigten Staaten anwendbar. Das Zensus-Bureau in Washington wäre die einzige Organisation im Lande, die Nachrichten dieser Art sammeln könnte, und gegenwärtig ist keine Aussicht vorhanden, dass es so Weitreichendes und Schwieriges unternähme. Es ist auch keine nahe Aussicht vorhanden, dass unsere Staaten die Sammlung gerichtlicher Statistiken unternehmen wollen. Allgemeine Eindrücke an Stelle von genauen und systematischen Beobachtungen werden für eine lange Zeit der Zukunft die Basis sein, auf welcher das Verfahren unserer Zivilgesetzgebung aufgebaut wird und es besteht deshalb auch keine Aussicht auf einen radikalen Fortschritt der Jurisprudenz in diesem Sinne.

Hinsichtlich der Gesetzgebung für Einkünfte und öffentliche Ordnung ist indessen die Aussicht viel hoffnungsvoller. Eine beträchtliche Anzahl von Berichten ist schon jetzt zugänglich in den offiziellen Berichten der Behörden, die mit der Handhabung der verschiedenen Gesetze beauftragt sind, die sich in beträchtlichem Masse mit den administrativen und gerichtlichen Gebieten der Gesetzgebung beschäftigen. Mit der Zunahme kontrollierender und regulierender Behörden wird mehr und mehr auf die Wirkung der Prinzipien des konstitutionellen und administrativen Rechts Licht geworfen werden.

Das ganze Material müsste dann gesammelt und geordnet werden, genau so, wie es schon jetzt mit gerichtlichen Entscheidungen geschehen ist, und das Resultat wäre dann der Aufbau einer Sammlung von Prinzipien der Gesetzgebung zur Ergänzung der bestehenden Sammlung von Rechtsprinzipien. Sowohl in seinem Material wie auch in seiner Methode muss dieser Zweig der Rechtswissenschaft sich wesentlich von der gerichtlichen Jurisprudenz unterscheiden, mit der wir sehr vertraut sind; aber es ist jenes eine Abteilung unserer Wissenschaft von gleichem Recht und Wert, und sie ist bestimmt, an Wichtigkeit zuzunehmen mit der zunehmenden legislativen Tätigkeit der modernen Staaten.

Justizreform.

Von

Prof. D. A. **Mendelssohn-Bartholdy**, Würzburg.

---

1. Die deutschen Richter haben in den letzten Jahren reichlich Gelegenheit gehabt, über die Richtigkeit des Sprichworts vom Schaden und vom Spott nachzudenken. Ihren Klagen über die grosse Belastung ist man freilich mit der Revisionsnovelle entgegengekommen; aber sie hilft doch, wenn sie hilft, nur dem Reichsgericht, und die Stimmen aller andern Gerichte werden seitdem weit übertönt von dem Chor des sogenannten rechtsuchenden Publikums, der aus der „Ueberlastung" die „Verschleppung" gemacht hat und immer lebhafter anderes Verfahren, anderes Recht, vor allem aber neuerdings andere Richter verlangt. Ueber die Richtigkeit und Wahrhaftigkeit dieses beliebten Schlusses vom schlechten Prozesszustand auf den ungenügenden Richterstand wird zum Schluss dieser Betrachtung ein Wort erlaubt sein. Zunächst soll sie, um bei den Sprichwörtern zu bleiben, dem deutschen Richter den Trost geteilten Leids und seinen Angreifern einen wenig schmeichelhaften Vergleich mit dem französischen und englischen Prozess-Publikum zu bringen suchen.

2. Die radikalste Reform der Gerichtsverfassung ist in Frankreich vor anderthalb Jahren in aller Stille vor sich gegangen [1]). Auch bei uns hat man wenig von ihr gesprochen, obgleich sie nach allem, was man von der geplanten Novelle zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetz hört, ein ziemlich genaues Vorbild wenigstens für die Richtung unserer Prozessreform zu werden scheint. Ein so aufmerksamer Beobachter des ausländischen Rechts wie Richard Schmidt konnte in der neuen Auflage seines Zivilprozesslehrbuchs, die im Jahr 1906 erschien, das französische Gesetz vom 12. Juli 1905 noch ganz übersehen [2]). Ueberflüssig ist es demnach wohl nicht, wenn sein Inhalt kurz angegeben wird. (Quellen sind ausser dem Bulletin des Lois und dem Journal officiel die handliche Sammlung aller französischen Ge-

---

1) (Loi concernant: 1. la compétence des juges de paix; 2. la réorganisation des justices de paix, vom 12. Juli 1905.)
2) Vgl. die Besprechung in der Kölnischen Zeitung vom 4. April 1907, Nr. 354.

setze von Carpentier, Codes et Lois pour la France, l'Algérie et les Colonies, Paris, Marchal et Billard, in zwei Bänden mit jährlichem Ergänzungsheft, Supplement de 1905, p. 91, 92 und Duvergier, Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances etc., Paris, Larose, t. 105 p. 420.) Die wichtigsten Vorschriften enthalten die Artikel 1 und 19, jener mit der Zuständigkeitsgrenze von 600 Francs und der Inappellabilitätsgrenze von 300 Francs für die Friedensgerichte in allen persönlichen und Mobiliar-Klagen, dieser mit den Erfordernissen der juristischen Ausbildung, die von jetzt ab an den Friedensrichter gestellt werden: in der Hauptsache soll jetzt zum Friedensrichter ernannt werden können der Licencié en droit mit zweijähriger Praxis, der bachelier en droit und der Besitzer eines brevet de capacité neuer Ordnung (Dekret vom 14. Febr. 1905, zweijähriges Rechtsstudium, zwei Examina, das erste im Zivilrecht, Strafrecht und öffentlichen Recht nach dem ersten Jahr, das zweite im Zivilrecht, Zivilprozess, Handelsrecht und freiwilliger Gerichtsbarkeit nach dem zweiten Jahr) nach dreijähriger Praxis und endlich der Besitzer eines certificat de capacité alter Art nach fünfjähriger Praxis im ordentlichen Verfahren oder zehnjähriger Praxis im Gewerbegericht. Diesen beiden Hauptvorschriften gliedert sich aber eine Reihe von Zuständigkeits- und Fähigkeits-Normen an, die zum Teil äusserst komplizierter Art sind. Die Artikel 3—6 weisen den Friedensgerichten bestimmte Rechtsstreitigkeiten bis zu 300 Francs inappellabel und darüber hinaus ohne jede obere Wertgrenze mit der Berufung zu: Miet- und Pachtstreitigkeiten; Prozesse über Arbeits- und Dienstlohn; zivile Schadensersatzklagen wegen Verleumdung, Beleidigung, Tätlichkeit; Prozesse zwischen Eisenbahnen oder andern Transportgesellschaften und Absendern oder Empfängern über den Ersatz verlorener Sendungen. Der Artikel 7 gibt den Friedensgerichten ohne jede Wertgrenze, aber immer unter Berufung, Kompetenz in Unterhaltsprozessen und gewissen Streitigkeiten des Wasserrechts und Nachbarrechts. Der Artikel 2 wiederum schafft inappellable Zuständigkeit bis zu 300 Francs und erstinstanzliche Zuständigkeit bis zur höchsten Zuständigkeitsgrenze der ordentlichen Gerichte erster Instanz für Prozesse 1° entre les hôteliers, aubergistes ou logeurs et les voyageurs ou locataires en garni, leurs répondants ou cautions, pour dépense d'hôtellerie et perte ou avarie d'effets déposés dans l'auberge ou dans l'hôtel; 2° entre les voyageurs et les entrepreneurs de transports par terre ou par eau, les voituriers ou bateliers, pour retards, frais de route et perte ou avarie d'effets accompagnant les voyageurs; 3° entre les voyageurs et les carrossiers ou autres ouvriers, pour fournitures, salaires et réparations faites aux voitures et autres véhicules de voyage; 4° sur les contestations à l'occasion des correspondances et objets recommandés et des envois de valeur déclarée, grevés ou non de remboursement, wobei im letztern Fall der Kläger die Wahl zwischen dem Friedensrichter des Ortes hat, an dem der Absender, und des Ortes, an dem der Empfänger wohnt. Man sieht, dass das Gesetz hübsche Beispiele für die legislative Technik des modernen französischen Gesetzgebers hergibt; fast überall geht er bis ins Kleinste. Die Artikel 9—11 regeln so die Berechnung des Streitwerts, besonders bei Klagen-

häufung, Streitgenossenschaft, Widerklage und Aufrechnung. Die Artikel 13—15 sprechen dem Friedensrichter Kompetenz in Vollstreckungsangelegenheiten zu (Vollstreckungsgegenklagen und Intervention, Verteilungsverfahren). Nach dem Art. 16 kann der Friedensrichter Frauen und Minderjährigen die nötige Ermächtigung zum Prozessieren vor ihm geben. Aus den Vorschriften über die Organisation der Friedensgerichte heben sich die Artikel 18 und 24 heraus, dieser mit der Gehaltsregel (von 2500 Francs in der ländlichen Provinz bis zu 8000 Francs in Paris; nach sieben Jahren ist ein Aufrücken in eine höhere Gehaltsklasse möglich); jener mit der beibehaltenen Einrichtung der kantonalen Organisation.

3. Die Neuordnung der Dinge ist in Frankreich durchaus nicht über Nacht gekommen. Die Friedensgerichte sind ja so alt wie die Codes. Sie sind durch ein Dekret vom 16. August 1790 eingesetzt worden, also vor den Gewerbegerichten. Der C. d. procédure civ. regelt ihr Verfahren in seinem ersten Buch. Er gibt ihnen als wichtigste Funktion ihrer ersten Periode die „Versöhnung" der Prozesse: keine prozessbegründende Klage wird beim ordentlichen Gericht erster Instanz angenommen, wenn nicht vorher das Sühneverfahren vor dem Friedensrichter versucht worden ist, sofern es sich überhaupt um eine ausgleichliche Sache handelt, und unter Vorbehalt dringlicher Ausnahmefälle (artt. 48; 49 C. d. p. c.). Schon im Jahre 1838 ist der Friedensrichter, trotzdem er formell immer ausserhalb der ordentlichen Gerichte blieb, zum Bagatellrichter in fast allen Zivilsachen erhoben worden. Les juges de paix connaissent de toutes actions purement personnelles ou mobilières, en dernier ressort, jusqu'à la valeur de 100 francs, et, à charge d'appel, jusqu'à la valeur de 200 francs. Schon damals standen neben diesen kleinen Sachen einzelne dringende, im grossen und ganzen die besondern amtsgerichtlichen Sachen unserer Gerichtsverfassung. Nun dehnt sich die Kompetenz langsam und stetig aus. Das Gesetz vom 25. Mai 1838 hatte zum Beispiel für Mietsachen als Grenze der friedensrichterlichen Kompetenz den jährlichen Mietpreis von 400 Francs in Paris und 200 Francs im übrigen Frankreich gesetzt; am 20. Mai 1854 wird die Pariser Regel auf andere Städte ausgedehnt; schon am 2. Mai 1855 werden die vierhundert Franken auch der ländlichen Provinz zugebilligt. Im neuen Gesetz von 1905 sind es 600 Francs geworden und einige Gruppen von Mietprozessen sind ganz von der Mietsumme emanzipiert. In dem Kommentar zum Code de procédure von Tissier und Darras (Paris, Larose, 1901, t. I p. 80) sind neun Gesetze aus den Jahren 1865 bis 1898 angeführt und im Auszug wiedergegeben, durch welche Erweiterungen der Kompetenz der Friedensgerichte statuiert wurden.

Der Anstoss zu einer gründlichen Reform ist vom Senat ausgegangen. Die Deputiertenkammer hatte sich seit dem Jahr 1878 in jeder Session mit Entwürfen beschäftigt, die auf eine Reform der ersten Instanz im Zivilprozess hinarbeiteten, wobei bald die Zuständigkeit, bald die Organisation, bald das Verfahren vor den Friedensgerichten oder den ordentlichen Gerichten niederer Ordnung als besonders verbesserungsbedürftig hingestellt wurde, bald die Entlastung der ordentlichen Gerichte als treibendes Motiv benutzt, bald von der

andern Seite die Befürchtung völligen Verdrängens der ordentlichen Gerichtsbarkeit durch die Friedensgerichte den Reformern zur Hemmung ihres Eifers entgegengesetzt wurde. Aber man kam in der Deputiertenkammer über den politischen Geschäften nicht zur Gesetzgebung. Der Senat empfand das unangenehm; man sagte sich staatsrechtliche Bitterkeiten: „tout le monde est obligé de reconnaître que le régime parlementaire tel qu'il fonctionne rend à peu près impossible un grand nombre de réformes toujours promises et jamais réalisées" (Débats parlementaires du Sénat, Session ordinaire 1896 p. 664). Zu diesen versprochenen Reformen gehörte auch die der Gerichtsverfassung; man überlegte, ob sie einer gemischten Kommission der beiden gesetzgebenden Körperschaften überliefert werden solle; aber schliesslich kam dabei ein Entwurf Godin im Senat heraus, der eine Abschlagsreform vorschlug: Organisation und Verfahren sollten unerörtert bleiben und die Erhöhung der Zuständigkeitsgrenze wurde mit wirtschaftlichen Erwägungen mundgerecht gemacht; was im Jahr 1838 100 Francs, das seien im Jahr 1896 dreihundert. (Sitzung des Senats vom 9. Juli 1896, Journal officiel v. 10. Juli 1906; vgl. Documents parlementaires du Sénat 1896, Anlagen 22, 57 und 141. p. 124 und 255. Der Entwurf selbst ist S. 257 abgedruckt; er enthält die Zuständigkeitsvorschriften des Gesetzes von 1905 schon fast wörtlich, in 16 Artikeln. Nur der jetzige Art. 2, der oben abgedruckt ist, ist neu dazu gekommen.) Aber selbst in dieser harmlosen Kleidung fand das Gesetz nicht gleich Eingang. Der bekannte Senator Bérenger opponierte, von der Rechten unterstützt, gleich in der ersten Beratung; wenn man die Zuständigkeit der Friedensgerichte erhöhe, so müsse man durchaus dabei die Frage aufwerfen, ob die Bürgschaften für die Fähigkeit und für die Unabhängigkeit der Friedensrichter vorhanden seien, ohne die man ihnen die ausgedehnte Gerichtsbarkeit des neuen Vorschlags nicht geben könne. (Déb. part. Sénat 1896 p. 672, J. o. 11. Juli.) Unmöglichkeit der Trennung von Zuständigkeit und Organisation! Bérengers Argument kehrt in der Beratung beständig wieder; in der Sitzung des Senats vom 17. November 1896 führt Grivart aus: Rien ne me semble plus dangereux que d'élargir de cette manière . . . la compétence des juges de paix. Vous êtes en présence d'un juge unique dont le recrutement . . . se fait parfois comme à l'aventure et au petit bonheur, duquel on n'exige aucune garantie professionnelle . . . (Man sehe den ausführlichen Bericht nach; wenn auch für unsere Amtsrichter das tertium comparationis der Rechtsvergleichung hier fehlt, so ist doch bei dem ständigen Streben nach Sondergerichten mit Urteilern ohne „garantie professionnelle" die Kenntnis der französischen Auffassung nicht unwesentlich.) Der Senat hat am 4. Dezember 1896 einen Zusatzantrag Bérenger, der die Vorbildung und die Beamtenstellung der Friedensrichter in das Gesetz hineinbringen wollte, mit 190 gegen 66 Stimmen abgelehnt und den Entwurf Godin dann ohne Abstimmung angenommen; aber die weitere Entwicklung hat über diesen Senatsbeschluss unbarmherzig gerichtet und Bérenger glänzend gerechtfertigt. Er hat in einer bedeutenden Senatsrede damals schon den guten Sinn der Reform anerkannt: für die Sachen, die künftig vor den Friedensrichter kommen sollen, die Par-

teien dem Richter zu nähern, die Prozesskosten zu vermindern und den Prozessgang zu beschleunigen; aber er hat auch mit der grössten Sicherheit den unlösbaren Zusammenhang zwischen den „Garantien“ des Richters und seiner Zuständigkeit, seinem imperium betont. Die Rede kann hier nicht ganz wiedergegeben werden; aber sie dürfte in Zukunft keinem Gesetzgeber unbekannt bleiben, der ein Kompetenzgesetz zu erlassen gedenkt. Fast ebenbürtig ist ihr eine Ansprache des späteren Justizministers Monis in derselben Sitzung; er hebt hervor, dass die Aufgabe des Friedensrichters im schönen echten Sinn des Worts, die Aufgabe Prozessen vorzubeugen, Streit zu schlichten statt ihn zu richten, sehr wohl zu dem Friedensrichter des alten Stils passt, zu dem homme de plus modeste origine, choisi dans un milieu où la connaissance du droit est moins répandue, mais qui aura sur ses concitoyens assez d'autorité morale pour leur faire comprendre que suivant l'antique adage, un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès [1]), dass man aber diesen Aeltesten im christlichen Sinn nicht erhöht und in seinem Ansehen stärkt, sondern verdirbt, wenn man ihm die Aufgabe des ordentlichen Richters, die Administration der notwendig strengen, notwendig blinden, notwendig unmenschlichen Gerechtigkeit überträgt.

Die Deputiertenkammer hat, gewiss nicht weil sie konservativer gewesen wäre als der Senat, aber weil sie sich auf die Gesetzgeber**pflicht** besonnen hat, die Reform erst durchgehen lassen, als sie auch ganz und gründlich möglich war, mit den Artikeln 18 ff.: „vom Tag der Verkündigung dieses Gesetzes an können allein noch zu Friedensrichtern ernannt werden . . . .“ (Die wichtigsten Nachschlagestellen sind die Docum. parlem. Chambre des députés 1904, Beilagen 79, 89, 292, 1257 und die Sitzungsberichte der Deputiertenkammer vom 1. Februar, 4., 8. und 9. Februar 1904 Journ. officiel S. 196 f., 250 f., besonders 259 und 263 f., 289, 311 f. — der Justizminister gegen die Unabsetzbarkeit der Friedensrichter — 319 f. über das Armenrecht und 321 f. über die Gehälter der Friedensrichter.)

4. Mit dem Gesetz vom 12. Juli 1905 wird die Reform der Gerichtsverfassung in Frankreich wohl für längere Zeit zum Stillstand gekommen sein. Die Durchführung der neuen Ordnung lässt freilich den Gesetzgeber in den beiden letzten Jahren gerade auf ihrem Gebiet noch in lebhafter Tätigkeit erscheinen (Verordnungen vom 12. Nov. 1905, 5. Mai, 7. und 25. Juni, 2. August 1906); die Anwendung der neuen Grundsätze in den Schutzgebieten und Kolonien bietet noch manche Schwierigkeiten für die Zukunft. Die Wirkungen der Reform vollends lassen sich in Frankreich noch kaum spüren, geschweige denn richtig einschätzen und kritisieren. Aber das Gesetz trägt doch in seiner Entwicklung und seinem Inhalt einen so entschiedenen Charakter, reformiert die Gerichtsverfassung in einer so bestimmten Richtung, dass man mit ihm für die Rechtsvergleichung rechnen darf. Diese Richtung ist

---

1) Als Parallelstelle sei die Aeusserung eines erfahrenen englischen Richters, Justice **Bucknill**, zitiert: „I have been in the law since 1868, and I can tell you my own experience is this; if you can meet your enemy half-way it is much better to do so than to fight to the bitter end, even supposing you are right“.

der deutschen Reformbewegung des letzten Jahrzehnts ziemlich genau entgegengesetzt; wie mir scheint am schärfsten in drei Hauptstücken der Gerichtsverfassung.

In Frankreich entwickelt sich aus dem Sondergericht ein ordentliches Gericht erster Instanz (das ist der Sinn des neuen Gesetzes, wenn es auch formell den alten status beibehält). In Deutschland wird vom ordentlichen Gericht erster Instanz ein Sondergericht nach dem andern abgezweigt, wobei in der öffentlichen Meinung aufs schärfste die Vorzüge des Sondergerichts-Prozesses betont werden; die Partei, die mangels eines standesgemässen Sondergerichts mit ihrem Prozess vor den Amtsrichter gehen muss, fühlt sich schon beinahe minderen Rechts im Vergleich zu den glücklicheren Kaufleuten, Handwerkern, Arbeitern, Dienstboten, Handlungsgehilfen u. s. w.

In Frankreich werden die Rechtsmittel beschränkt, die Fälle der schlechthin inappellabeln Entscheidung verdoppelt und verdreifacht. In Deutschland hat man zwar einen Anlauf in der gleichen Richtung bei der Schaffung der letzten Sondergerichte unternommen; aber die Gleichheit ist dabei nur ein äusserer Schein. Denn das Motiv des deutschen Gesetzgebers war nicht das Vertrauen auf den souverän entscheidenden Richter erster Instanz und nicht die Ansicht, dass für gewisse einfache Prozesse eine Instanz genüge, sondern im Gegenteil: Misstrauen gegen den ordentlichen Richter, der in der Rechtsmittelinstanz die Sache bekäme, da es einmal ein Sondergericht höherer Instanz nicht gibt und wohl auch so bald nicht geben wird (Agrar- und Schifffahrtsgerichte bleiben hier ausser Betracht). Im übrigen hat man bei uns gerade in dem neuesten Sturm auf unsere Gerichtsverfassung die Wahrnehmung machen können, dass von den Reformern in einem Atem die Verminderung der Richterzahl — und die Einführung neuer Rechtsmittel-Instanzen gefordert wurde.

Am meisten springt aber der dritte Gegensatz in die Augen: In Frankreich ist der Friedensrichter alten Stils, der bonus vir, der Volksrichter im neuen Gesetz dem Juristen-Richter gewichen. (Die komplizierten Vorbildungs-Vorschriften liessen sich vielleicht im Deutschen grob dahin zusammenfassen, dass junge Assessoren, die nicht notwendig beim Gericht praktiziert haben müssen, Friedensrichter werden können.) In Deutschland wächst das Misstrauen, die Gegnerschaft, ja ein oft fanatischer Hass gegen den rechtsgelehrten Richter von Jahr zu Jahr; den Juristen, der sich vielfach ohne Qualifikation auf Verwaltungsposten des kaufmännischen und technischen Lebens oder im auswärtigen Dienst breit macht, meint man jetzt auf dem Richterstuhl nicht mehr dulden zu können. Die Bürgschaften der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters, die mit dem ständigen Richteramt und der juristischen Ausbildung unlösbar zusammenhängen, scheinen heute nur noch Doktrinären wichtig zu sein; sie sind mit dem Grundsatz des „gleichen Rechts für alle“ von der jungen Generation beiseite gelegt worden.

Die gleichzeitige scharfe Gegenbewegung in den benachbarten Grossstaaten des europäischen Kontinents gibt der vergleichenden Rechtswissenschaft eine schöne Aufgabe zu lösen. Sicher ist, dass hier viele Gründe durch-

einanderspielen; aber man kann wohl auch, ohne einer tiefer eindringenden Studie zu präjudizieren, sagen, dass in der zunehmenden Herrschaft der Industrie und ihrer Interessen über das ganze öffentliche Leben in Deutschland ein sehr stark und unmittelbar wirkender Grund für die Richtung liegt, in der sich bei uns die Aenderung oder Neubildung des Gerichtswesens vollzieht. Die Wissenschaft tut nicht gut, wenn sie an solchen wirtschaftlichen Einflüssen mit vornehmer Nichtachtung vorbeigeht, weil sie schliesslich jeder Laie ja selbst bemerken kann, wenn er aufpasst. Man sollte prüfen, woher der Ruf nach Sondergerichten kommt, woher die in der Presse und den Volksvertretungen jetzt so geläufig umgehende Meinung stammt, dass der Juristenrichter „kein Verständnis für das Empfinden des Volks" habe, als Angehöriger einer Kaste oder Klasse sich nicht in das moralische und rechtliche Denken der Parteien finden könne, die andern Ständen und Schichten des Volks angehörten. Gewiss steht der Richter, seinem Geburtsstand und seiner Jugendbildung nach, dem Bauern (vom Grossgrundbesitzer zum Landarbeiter) nicht näher als dem Kaufmann und seinem Lehrling oder dem Fabrikbesitzer, seinen Ingenieuren, Werkführern und Arbeitern. Wann oder wo haben wir aber gehört, dass der ordentliche Richter den Bauern zu fremd sei, um ihnen Recht zu geben? Und die Deklassierten, die Arbeitslosen, die Landstreicher, wer fordert für sie den Richter, der sich in ihre Seele hineindenken und hineinfühlen kann, um ihnen gerecht zu werden? Wer fordert ihn für den Pfarrer oder den Lehrer, wer für den Künstler, den Gelehrten, wer für die Leute vom Theater, dieses Völklein eigner Sitten und strengster Standesgefühle?

Nein, nur den Ständen genügt der ordentliche Richter nicht, für die hinter dem Vorteil das Recht zurückstehen muss. Wer die Steigerung der wirtschaftlichen Kräfte um jeden Preis will, wer „im Interesse einer aufblühenden Industrie" die Rechtsnormen, die ihr hinderlich sein könnten, einfach überfährt, für den ist in der Tat der Juristenrichter nur noch ein rasch zu beseitigendes Verkehrshindernis. Er braucht einen Richter, der Verständnis für das Zeichen der Zeit hat, für den Dollar, und wenn er ehrlich und konsequent ist, legt er dann auf die Unparteilichkeit und Unbestechlichkeit des Richters wenig Wert mehr. Nur das rücksichtslose Aufdecken solcher Motive und Gesinnungen kann uns vor schwerem Schaden im deutschen Gerichtswesen bewahren.

5. Wenn der Gegensatz zwischen der französischen und deutschen Rechtsbildung auffällt und den Betrachter bedenklich macht, so könnte doch von einer Verschiedenheit zwischen Frankreich und England kaum das gleiche gelten. Für den Internationalisten gibt es keinen weiteren Sprung als von Calais nach Dover. Hier sind zwei verschiedene Rechtswelten, die sich vielleicht in Amerika oder in den Kolonien berühren und mischen mögen, die sich aber im alten Europa, Mutterland gegen Mutterland, ohne jede Brücke gegenüberstehen. Dass die englischen Gerichte sich nicht im geringsten bemühen, kontinentalen Wünschen nach einer Verständigung entgegenzukommen, ist bekannt. Die Kritik ausländischer Rechtssätze und Rechtssitten, die bei unsern deutschen Richtern selten vorkommt und dann als ungehörig getadelt

wird, ist bei den englischen Richtern durchaus nichts Ungewöhnliches oder Unerlaubtes. Dass der amerikanische Skandalprozess gegen Thaw neuerdings häufig als abschreckendes Beispiel schlechter Justiz erwähnt und dabei bemerkt wird, ähnliche Vorgänge seien bei aller Gemeinsamkeit prozessualer Einrichtungen in England unmöglich, das kann bei der monströsen Art jenes Falles nicht viel bedeuten[1]). Aber wer die erste, wegen Uneinigkeit der Jury erfolglose Verhandlung einer andern cause célèbre, des breach of promise-Prozesses Draughn versus Thyssen (alias Tumti-Tumti-Case) verfolgte, der konnte im Kreuzverhör des Beklagten und in den Bemerkungen des Richters mehrmals die Wendung finden: das mag deutsche Moral sein, auf englischem Boden ist es unsittlich; oder eine Unterhaltung, wie sie sich in einer Verhandlung beim Central Criminal Court am 23. April 1907 (Fall Delombre-Foucault, Körperverletzung durch Vitriol) zwischen dem Richter und einem Franzosen abgespielt hat:

Der Richter: Sie haben ihr (der Angeklagten) zu einer Lüge geraten?

Der Zeuge: Nein. Ich sagte ihr nur, sie solle sich darauf berufen, dass es keinen Beweis ihrer Schuld gebe.

Der Richter: Sie haben ihr damit geraten, dem Gericht etwas zu sagen, was nicht wahr war.

Der Zeuge: Ja.

Der Richter: Weshalb haben Sie dann nicht zugegeben, dass es eine Lüge war? That is what we call it in this country.

Zwei Documents humains sollen, wenn auch ihre Wiedergabe gegen den Stil einer wissenschaftlichen Untersuchung zu verstossen scheint, den Gegensatz zwischen dem Geist des französischen und des englischen Gerichtswesens hier belegen. Das erste entnehme ich dem Daily Telegraph vom 28. Januar 1907; der Pariser Berichterstatter des Blattes bespricht ein Theaterstück, das in Paris Aufsehen erregt hatte: La Maison des Juges von Gaston Leroux. Der Konflikt des Stückes spielt sich zwischen den Angehörigen einer französischen Juristenfamilie ab; der Präsident des Kassationshofs und der General-Staatsanwalt treten auf die Bühne. Der englische Kritiker schreibt:

„Bemerken Sie, dass alle Männer der Familie „magistrats“ im französischen Sinne sind. Ein französischer Richter mag alle ehrenwerten Berufe verfolgt haben ausser einem, ehe er in die Magistratur eintrat, und dieser eine ist die Anwaltschaft. . . . Dagegen sind neunundneunzig von hundert französischen Richtern Staatsanwälte gewesen, das heisst Zivilbeamte, deren Aufgabe es ist, im Namen des Staats Anklage zu erheben, nicht juristische Ratgeber (Counsels) die in einem Fall für die Anklage, in einem andern für die Verteidigung verpflichtet werden. Die Folgen dieses Systems gehen tief. Bedenken Sie, dass ein französischer Richter immer verfolgt hat, und nie verteidigt. Er stand stets gegen den Angeklagten, nie an seiner Seite; er ist

1) Uebrigens geht die scharfe Kritik ausländischer Rechtseinrichtungen nicht nur von den englischen Juristen aus. Von Charles Dickens' American Notes bis zu Oscar Wildes Impressions of America geht durch englische Reiseberichte aus Amerika ein Ton des Erstaunens und der Missachtung gegen die Art, wie dort die Justiz gehandhabt wird.

dazu erzogen, ihn für schuldig zu halten, nie ihm die Unschuld zuzutrauen. .... Hier bedeutet die Justiz nicht Gnade, sondern Bestrafung. .... Vom Vater zum Sohn haben diese Männer angeklagt und verurteilt, haben unfehlbar an der Richterbank gesessen, oder unfehlbar am Platz des Anklägers gestanden, Pfeiler und Vorkämpfer der Gesellschaft. Bedenken Sie schliesslich: der eine Gedanke, der ihnen vollkommen fremd sein muss, ist gerade der Gedanke, der oft einen englischen Richter beschleicht — war er doch ein grosser Anwalt, ehe er auf die Richterbank zu sitzen kam —, der Gedanke: Ich könnte den Mann zu verteidigen haben, über den ich jetzt urteile. Dieser Gedanke ist der Erziehung in der Maison des Juges fremd geblieben; der Anwalt, der den Verbrecher den Händen der Justiz zu entreissen sucht, ist der natürliche Feind dieses „Richterhauses".

Die feierlichen Worte, mit denen der Lord Chief Justice von England bei der Einweihung des neuen Strafgerichtsgebäudes in London am 27. Februar 1907 die Ansprache des Königs beantwortete, klingen wenigstens an einen Satz jener einfachen Zeitungsnotiz merkwürdig an:

„We who have the honour of holding your Majesty's commission keep steadily before us the thought that from your Majesty, and your Majesty only, is derived our jurisdiction, that we act for you and in your name, and this thought ought to make us, one and all, whatever our position may be, determined that we will strain every nerve, will spare no effort, so that we may be not unworthy instruments in the exercise of the greatest of the prerogatives of your Majesty — justice and mercy.

That your Majesties may long be spared to add fresh lustre to a throne established by law and supported by justice is the earnest prayer of every one who is permitted to serve your majesty in the profession of the law."

In der Tat ist die eigenartige Stellung des englischen Richters, die den Vergleich mit seinen kontinentalen Amtsbrüdern fast unmöglich macht, auf die zwei Gründe vielleicht ausschliesslich gestützt, die hier nebeneinander gestellt worden sind (und deren zweiten man neuerdings gegenüber dem ersten zu übersehen geneigt ist). Der eine: das Hervorgehen des Richters aus dem Anwaltstand, wobei die kleine Zahl der Richterstellen und die durchschnittlich sehr lange Dienstzeit der Richter, also m. a. W. die Seltenheit der Vakanz eines Richterpostens eine ganz abnorme Möglichkeit der Auslese aus dem an sich schon tüchtigen Anwaltstand ermöglicht; der andere Grund: das wirkliche, ich möchte sagen greifbare imperium, das der englische Richter hat, die Fülle seiner Macht, sein Stehen an des Königs Statt (von dem die eben angeführten Worte des Lord Chief Justice zeugen), und das feste Gefühl von diesem imperium, das im Volk sitzt, dem sich auch der Fremde im englischen Gericht durchaus nicht entziehen kann. Das soll an anderm Ort breiter ausgeführt werden; hier mahnt es zur Vorsicht bei der Beurteilung englischer Justizreformen. Nichts wäre verkehrter als die Annahme, dass der Respekt vor dem Richter drüben die Wünsche nach Reform des Gerichtswesens dämpfe. Der Engländer gilt als konservativ und er ist es im grossen; aber wie falsch

wäre zum Beispiel der Schluss vom treuen Festhalten an der parlamentarischen Verfassung auf die Beständigkeit der Regeln des Parlaments-Verfahrens! Im Gegenteil ist dort alles beständig im Fluss; die Aenderung ist fast immer unscheinbar, immer vorsichtig, fast nie im schlechten Sinn des Wortes radikal — aber sie ist doch da und legt von vernünftiger Selbstkritik des englischen Gesetzgebers Zeugnis ab; dieses fortwährende, nicht ruckweise in Gewaltstössen vor sich gehende Laufen der Gesetzgebungsmaschine lässt gelegentlich auch einen verfehlten Versuch, eine falsche Bewegung ohne allzu schlimme Folgen vorübergehen, da das Gesetz, das sich nicht bewährt, ohne viel Aufsehen wieder abgeschafft oder geändert werden kann.

6. Vierfach ist zur Zeit die Bewegung zur Aenderung des Gerichtswesens in England; die Anträge und Gesetzentwürfe sind äusserlich unabhängig von einander, obgleich sie sich in vielem berühren und mehr oder weniger unmittelbare Reformen der Gerichtsverfassung mit sich bringen. An dieser Stelle gebührt der staatsrechtlich bedeutendsten Erscheinung der erste Platz: der Resolution über die Einrichtung eines Imperial Court of Appeal für das englische Weltreich, von der Kolonial-Konferenz (jetzt Reichs-Konferenz genannt) am 26. April auf den Antrag der Commonwealth of Australia und der Kap-Kolonie gefasst. Sie lautet:

This Conference, recognising the importance to all parts of the Empire of the appellate jurisdiction of his Majesty the King in Council, desires to place upon record its opinion.

1. That in the interests of his Majesty's subjects beyond the seas it is expedient that the practice and procedure of the Right Honourable the Lords of the Judicial Committee of the Privy Council be definitely laid down in the form of a code of rules and regulations.

2. That in the codification of the rules, regard should be had to the necessity for the removal of anachronisms and anomalies, the possibility of the curtailment of expense, and the desirability of the establishment of courses of procedure which would minimise delays.

3. That with a view to the extension of uniform rights of appeal to all Colonial subjects of his Majesty, the various Orders in Council, instructions to Governors, the charters of justice, ordinances, and proclamations upon the subject of the appellate jurisdiction of the Sovereign should be taken into consideration for the purpose of determining the desirability of equalising the conditions which gave right of appeal to his Majesty.

4. That much uncertainty, expense, and delay would be avoided if some portion of his Majesty's prerogative to grant special leave to appeal in cases where there exists no right of appeal were exercised under definite rules and restrictions.

Die Beratungen der Konferenz sind diesmal leider nicht öffentlich. Indessen lässt der offizielle summarische Bericht über sie doch erkennen, dass die englische Regierung der Resolution nicht grundsätzlich entgegen ist; sie wird also einen Code of rules and regulations für den Reichs-Appellhof ausarbeiten und die Wünsche nach moderner „Aufmachung“, Verringerung der Kosten

und Beschleunigung dabei berücksichtigen. Man wird nicht vergessen dürfen, dass die treibende Kraft der Premierminister der Kapkolonie Dr. Jameson ist, ein entschlossener Kämpfer für die Verwendung kaufmännischer Betriebsart in allen Dingen des öffentlichen Lebens und der Staatsverwaltung insbesondere; in den Kolonien, besonders in Australien und der Kapkolonie ist das Verständnis und gar der Respekt für die überlieferten Formen des englischen Rechts sehr gering. Uebrigens ging bezeichnenderweise der Antrag Dr. Jamesons ursprünglich in der Ziffer 4 noch weiter als die angenommene Resolution; er sagte:

4. That much uncertainty, expense, and delay would be avoided if some portion of his Majesty's prerogative to grant special leave to appeal in cases where there exists no right of appeal were, under definite rules and restrictions, delegated to the discretion of the local courts.

Zudem wollen die südafrikanischen Kolonien, wie Transvaal durch Botha erklären liess, einen gemeinschaftlichen Court of Appeal schaffen und haben sich von der Reichskonferenz bestätigen lassen, dass, wo ein solcher Appellhof für „eine geographisch, wenn auch nicht staatsrechtlich zusammenhängende Gruppe von Kolonien" eingerichtet ist, die betreffenden Kolonien das Recht der Berufung an das Judicial Committee des Privy Council (also den englischen Appellhof für das Reich in seiner jetzigen Gestalt) für Entscheidungen ihres höchsten Gerichtshofs ausschliessen können — allerdings unbeschadet des Rechtes der Partei, sich beim Privy Council selbst die besondere Erlaubnis zum Appell an sein Judicial Committee zu erwirken.

Auf keinen Fall ist in absehbarer Zeit eine unmittelbare Einwirkung des kommenden Reichsgerichts und seiner Verfahrensform auf die englische Justiz im Mutterland zu erwarten. Der Imperialismus hat schon viele Wunder getan; er wird aber das englische Volk kaum dazu vermögen, dass es langgewohnte und fein ausgebildete Rechts-Institutionen aufgibt, um nur seinen Kolonien mit ihrer eben erst entstehenden eignen Kultur auch im Gerichtswesen möglichst ähnlich zu sein.

Bei weitem den tiefsten Einschnitt in das englische Justizwesen macht von den drei in parlamentarischer Behandlung stehenden Gesetzentwürfen die Bill for the establishment of a Court of Criminal Appeal. Sie hat alle Aussicht, Gesetz zu werden, während ihr Vorläufer, ein Entwuf des Lord-Kanzlers vom vorigen Jahr nach gründlicher Beratung im Oberhaus zuletzt im House of Commons gescheitert war. Sieben Richter der Kings Bench Division werden unter dem Vorsitz des Lord Chief Justice den neuen Appellhof in Strafsachen bilden, an den im Rechtspunkt ohne jede Beschränkung, im Tatsachenpunkt mit Erlaubnis des Unterrichters appelliert werden kann; eine besondere Bestimmung des Entwurfs will die Möglichkeit ausschliessen, dass dem neuen allgemeinen Berufungsrecht in der Praxis durch hohe Kosten des Rechtsmittels Schwierigkeiten bereitet würden. Für uns ist an der neuen Ordnung, die hier eingeführt werden soll, ein Punkt des Gegensatzes zum jetzigen Recht von grösster Bedeutung; bisher hat das Recht der Partei, in Strafsachen an eine höhere Instanz (Court of Crown Cases reserved) zu gehen, in jedem Fall

von der Erlaubnis des urteilenden Richters abgehangen oder richtiger: der Richter erster Instanz hatte die Möglichkeit, bei eigenem Zweifel über die Rechtsfrage der Partei den Weg an das höhere Gericht freizugeben und damit seine eigene Verantwortung zu erleichtern. Unter den Fällen der Verurteilung eines Unschuldigen, die in England in den letzten Jahren vorgekommen sind und die natürlich das Verlangen nach dem Berufungsrecht gestützt haben, war einer, in dem der Richter ausdrücklich die Erlaubnis zum Appell abgelehnt hatte. Wie bedenklich die Einführung neuer Verfahrensformen auf ein solches Beispiel hin ist, das bedarf keiner weiteren Darlegung. Zur Stellung des englischen Richters passt das vielfach auch im Zivilprozess vorkommende Recht to give leave to appeal so gut, dass man Mühe haben wird, es wegzudenken; hier scheint eine Reform einmal „radikal" zu sein; das mag mit der politischen Farbe der jetzigen Regierung zusammenhängen.

Eine County Courts Bill, die am 14. März die zweite Lesung im House of Lords durchmachte, bringt nur formale Neuerungen — darunter die für unsere Auffassung erstaunliche, dass künftig der Richter, wenn er krank ist, seinen Vertreter, den deputy, nicht mehr aus seinem eigenen Gehalt zu bezahlen braucht; der Staat wird diesen Vertreter besolden. Noch besser illustriert aber der letzte anhängige Gesetzentwurf den vorsichtigen Gang des englischen Gesetzgebers: Die neue Judicature Bill (2. Lesung im House of Lords am 7. März, 3. Lesung am 23. April 1907) für den Court of Appeal. Der Lord-Kanzler hat die Massregeln der Vorlage selbst als temporäre bezeichnet, und nur als solche sind sie im House of Lords bei der dritten Lesung vom Lord Chief Justice (Lord Alverstone) und vom früheren Lord-Kanzler Earl of Halsbury, die anfänglich opponiert hatten, angenommen worden; bei den grossen juristischen Korporationen finden sie starken Widerstand. Und doch handelt es sich scheinbar um eine Kleinigkeit: Der Lordkanzler soll durch das neue Gesetz ermächtigt werden, im Notfall anzuordnen, dass im Court of Appeal zwei Richter statt dreien einen Gerichtshof bilden sollen. Bei der zweiten Lesung hat Lord Loreburn seine Vorlage in einer längeren Rede begründet: im Court of Appeal lägen die Dinge jetzt so, dass ein Stillstand der Justiz eintrete, sobald auch nur einer von den Richtern einmal nicht zur Sitzung kommen könne; die Richter, die das wüssten, übernähmen sich, kämen trotz Ueberarbeitung und Krankheit, um die Lage zu retten: trotzdem sei aber ein Inkubus von Rückständen da, und vermehre sich. Bei alledem glaube er nicht, dass der Uebelstand tiefer begründet und dauernd sei, sodass man an eine Vermehrung der Richterstellen denken müsste. Wenn er, der Lordkanzler, die gewünschte Ermächtigung bekomme, so würden in sechs bis acht Monaten die Rückstände getilgt sein; dafür stehe er gut und könne sich darauf berufen, dass unter seiner Herrschaft der Privy Council ganz und das House of Lords fast ganz mit den rückständigen Prozessen aufgeräumt habe. Ihm sekundierte in der Beratung der eben erst vom Präsidium des Appellhofs in das Oberhaus berufene Lord Collins: die Bedenken gegen das Zweimänner-Gericht seien nicht stichhaltig. Die Richter differierten selten; in den sieben Jahren seiner Richtertätigkeit habe er nur einmal dissentiert

und auch da eigentlich gegen seine Ueberzeugung vom richtigen Recht, um einem Präjudiz des House of Lords zu folgen.

Aber trotz dieser Unterstützung und trotz der sichern Mehrheit der Regierung im Unterhaus ist das Schicksal der Judicature Bill noch ungewiss, denn sie hat im Land, bei Richtern und Anwälten, eine Opposition erweckt, von der sich eine nicht sehr entschlossene Regierung leicht einschüchtern lassen könnte. In England ist es durchaus ungewöhnlich, dass ein Richter ex cathedra sich in legislativ-politischen Erörterungen ergeht; gegen diesen Gesetzentwurf aber haben sich schon mehrere Richter im High Court und in den County Courts offen erklärt. Er hat mit seiner Politik der kleinen Mittel alle Anhänger einer durchgreifenden Reform zur Entlastung der Gerichte auf den Plan gerufen. Unter ihnen herrscht nur eine Meinung über die Art einer solchen Reform, Vermehrung der Richterzahl. Die Vorlage der Regierung schiebt diese Vermehrung auf die lange Bank, sucht das Bedürfnis nach ihr hinten herum zu beschwichtigen; so erklärt sich die leidenschaftliche Gegenbewegung. In der Chancery Division stand gegen den Beginn der Osterferien zu eine komplizierte Ehescheidungsklage zur Verhandlung; die Gefahr, dass nach einem umfangreichen Zeugenverhör die Sache abgebrochen werden müsste, um im Easter Term von neuem angefangen zu werden, war nahe gerückt. Die beiden angesehenen Anwälte (beide K. C.) erhoben in der Sitzung Klage über diesen Zustand, der einer Justizverweigerung nahe komme und nur durch den Richtermangel und die unwürdige Weigerung der Regierung gegen die Schaffung neuer Richterstellen verursacht sei; der Richter schloss sich dem Protest nicht gerade an, musste aber die Notlage zugeben und versprach, wenn es nicht anders gehe, an einem Ferientag noch zu sitzen. Im County Court von Clerkenwell hat der Richter Edge im April im Gericht eine Eröffnungsrede gehalten, in der er den Tod eines Kollegen als unmittelbare Folge der Ueberbürdung der Richter bezeichnete, der Regierung ziemlich unverhüllt vorwarf, dass sie die Grafschaftsgerichte als fiskalische Einnahmequelle behandle und das herrschende System als einen „absolute denial of justice to the community“ bezeichnete. Der Anwaltschafts-Rat hat schon in einem Memorandum vom 18. März die Schaffung eines dritten Senats beim Court of Appeal und die entsprechenden neuen Richterstellen verlangt; auf der Jahresversammlung der Anwaltschaft am 22. April ist, trotzdem der präsidierende Attorney-General, Sir J. Lawson Walton, K. C. die Regierungsvorlage bei seinen Standesgenossen geschickt verteidigte, eine Resolution angenommen worden, die eine Vermehrung der Richter entweder im Court of Appeal oder in Kings Bench Division fordert [1]).

Das Verlangen der eifrigsten Reformer geht nicht über drei neue Richterstellen hinaus; zudem hat es im 19. Jahrhundert schon einmal achtzehn Common-law- Richter erster Instanz gegeben (31 and 32 Vict., c. 125, 1868); die jetzige Besetzung der Kings Bench Division mit fünfzehn Richtern rührt von einem Richterschub des Jahres 1876 her. Fünfzehn waren es auch vom Re-

1) Aehnlich Justice Walton in einer Festrede vor der Union Society am 14. Mai 1907.

gierungsantritt William IV. bis zum Jahr 1868; vorher nur 12 (1 Will. IV., c. 70). Der Finanzminister hat bei der Reform kaum mitzusprechen, wenn die neuen Richter zur Kings Bench Division kommen, denn da erhalten die hohen Gerichtskosten das Gericht fast ganz (während der Court of Appeal weit weniger einträglich ist: er bekommt eben die Masse der geringeren Sachen aus den Connty Courts). Im High Court sind nach einer vom Appeal clerk ausgegebenen Statistik die Appeals, die für die Ostersession auf der Liste standen von 373 im Jahr 1901 auf 215 im Jahr 1905 gefallen und im Jahr 1907 auf 358 gestiegen; die Liste der übrigen Sachen geht von 1483 im Jahr 1901 über 1489 für 1904 und 1487 für 1905 auf 1567 im Jahr 1907. Die Vermehrung trifft hauptsächlich die Kings Bench Division; sie arbeitet mit starken Rückständen. Von den Appeals sind zwei noch aus dem Jahr 1905, sechs sind länger als ein Jahr anhängig.

7. Die englische Reform gibt so gut wie die französische beherzigenswerte Lehren für uns. Wir können uns einer gewissen Beschämung kaum entschlagen, wenn wir sehen, wie wenig sich dort ständische und wirtschaftliche Interessen gegenüber den Forderungen des Gemeinwohls und des guten Rechts breit machen, wie ernst und fast feierlich in den gesetzgebenden Körperschaften die Verbesserung des Rechtswesens behandelt wird. Man täte schliesslich unserm Reichsjustizamt durch einen Vergleich mit den Regierungen der Nachbarländer und ihren gesetzgeberischen Erfolgen bitter Unrecht, wenn man die Dinge überginge, mit denen die Reform gerade bei uns zu kämpfen hat. Die Frage: Wie wird die Neuerung auf meine Einkünfte wirken? sollte gerade gegenüber einer Aenderung im Rechtswesen für unwürdig gelten, beim einzelnen wie bei der Kommune und beim Staat. Man mag bei einer Neuordnung der Verkehrsanstalten, bei der Verlegung von Eisenbahndirektionen oder bei einer Umformung des Postdienstes die wirtschaftlichen Folgen für die „Interessenten" gelegentlich gegen allgemeinere Bedürfnisse den Ausschlag geben lassen. Aber dass deutlich erkannte und jedem Bürger empfindliche Missstände im Gang der Rechtspflege nicht abgestellt werden dürfen, weil die Abstellung hier ein Landstädtchen um sein Gericht und dort einen Rechtsanwalt um seine Praxis brächte, das sollte man nicht in der öffentlichen Diskussion zu hören brauchen. Und doch ist die Zeitungsnotiz, die ich hier wiedergebe, eher typisch als abnorm zu nennen:

> Deggendorf, 5. April. Infolge der beabsichtigten Reform der Zivil- und Strafprozessordnung dürfte eine grosse Zahl von Landgerichten aufgehoben werden, was für die betreffenden Städte eine schwere Schädigung bedeutet. Nachdem unter diesen Städten auch Deggendorf rangiert, hat der Stadtmagistrat den hiesigen rechtskundigen Bürgermeister beauftragt, mit andern Städten eine Bewegung dahin einzuleiten, dass die beabsichtigte Reform in einer die beteiligten Städte nicht so schwer schädigenden Weise als wie beabsichtigt geändert und durchgeführt werde.

Und wenn darüber noch ein versöhnlicher Schimmer der Kleinstadtpoesie liegt und wenn man den guten Kern in der rauhen Schale: die gesunde Auflehnung gegen den Grossstadt-Zentralismus durchaus gelten lässt — was lässt

sich als Entschuldigung dafür sagen, dass die Angehörigen der verschiedenen juristischen Berufe bei der Beurteilung der Reformvorschläge im engsten Interessenkreis stecken bleiben? Dass wissenschaftliche Beiträge zu der Reform ausschliesslich nach dem Mass von Lob oder Kritik beurteilt werden, das ihr Verfasser dem einzelnen Berufsstand, insbesondere dem deutschen Anwaltstand zollt?[1]).

Man macht sichs gar zu leicht, wenn man als rechtsuchendes Publikum oder als Volksvertreter beim Justizetat die Schuld am schlechten Funktionieren der Justiz auf den Richter schiebt. Wenn die Schuld schon bei Personen gesucht werden soll, so müsste jenes Publikum sich an seiner eigenen Nase zupfen. Im allgemeinen pflegt ein Volk die Justiz zu haben, die es durch sein Verhalten im Prozess als Partei, durch Rechthaberei, unordentliche Geschäftsführung, Mangel an Gemeinsinn und Rechtsmittelsucht — oder durch vernünftigen Respekt vor dem Richterspruch, sparsames aber dann äusserst energisches Prozessieren und allgemeines Rechtsbewusstsein verdient. Aber man wird den Grund für die Mängel in unserer Rechtspflege tiefer suchen müssen als an der Personen-Oberfläche. Die Engländer sagen: ein gutes Gesetz erkennt man daran, dass es zu wenig Prozessen Anlass gibt. Sie wollen sagen, dass, wo das Recht klar ist, auch die Rechtspflege leicht und gut von statten geht; mit dem Streit der Parteien über den Tatbestand wird der erfahrene, wohlgesinnte Richter schon fertig. Wer die englische Praxis beobachtet, weiss, dass die Urteile dort sehr selten einen Streit über Rechtsfragen zu schlichten haben; dass sie vielfach salomonische Urteile im besten Sinne sind. Bei diesen Grundanschauungen ist das Auskommen Englands mit einer uns fast unverständlich kleinen Richterzahl nicht wunderbar. Bei uns aber wird, solange wir in unserer Gesetzgebung eine wahre Treibhauskultur von Rechtsstreitigkeiten haben, keine Aenderung an den Prozesspersonen eine Reformation des Gerichtswesens herbeizuführen vermögen.

---

1) Ich habe die Besprechung der Stein'schen Vorträge zur Justizreform in der Juristischen Wochenschrift, Jahrg. 36, Nr. 7, S. 215 im Auge. Wie der Verfasser da auf $1^1/_2$ Spalten vom „hervorragenden Prozessualisten“ zum „Herrn Professor“, der die Praxis nicht kennt und schliesslich zum „Herrn Stein“ gemacht wird, der aus der Anwaltschaft entfernt worden wäre, wenn er sie als Beruf erwählt hätte, das ist ein abschreckendes Beispiel übertriebenen Standesgefühls.

Gesetzliche und parlamentarische Regierung in Ungarn.

Von

Dr. **Gustav Steinbach**-Wien.

Eine friedliche Revolution nannte ein hervorragender ungarischer Staatsmann, der selbst in den Geschäften und an der Spitze derselben gestanden war, die Kette von parlamentarischen und Verfassungskämpfen, die Ungarn in den Jahren vor Einsetzung der gegenwärtigen Regierung und insbesondere unter dem Ministerium Fejervary durchgemacht hat. Wenn nach Rudolf von Ihering der Kampf die ewige Arbeit des Rechtes ist, so ist der Verfassungskampf die Arbeit des Verfassungsrechtes und schon deshalb gestaltet sich die nun abgeschlossene Periode in Ungarn zu einer auch für die juristische Betrachtung höchst interessanten. Es sind in dieser Zeit der Kämpfe zahlreiche verfassungsrechtliche Kontroversen aufgetaucht; die für jene Zeit wichtigste war die, ob das Ministerium Fejervary eine gesetzliche Regierung war oder ob in Ungarn nur eine parlamentarische Regierung den Charakter einer gesetzlichen trägt und das Ministerium Fejervary daher, wie die Führer der Koalitionsparteien behaupteten, eine ungesetzliche Regierung gewesen sei.

Fragen solcher Art tauchen immer nur in der Zeit eines Verfassungskampfes auf. In ruhigen normalen Zeiten besteht kein Anlass, die Frage nach den Voraussetzungen und Erfordernissen einer gesetzlichen Regierung zu untersuchen. Die Literatur des ungarischen Verfassungsrechtes geht auch über diese Frage ziemlich glatt hinweg, ohne sich in eine Untersuchung derselben zu vertiefen. Im allgemeinen darf man wohl sagen, dass die Frage nach der Gesetzlichkeit einer Regierung identisch ist mit der Frage nach der gesetzlichen Einsetzung einer Regierung. Ein guter Teil der Kontroverse, die in Ungarn geführt wurde, beruht auf einer Verwechslung der beiden Begriffe: Gesetzlichkeit der Regierung und gesetzliches Handeln der Regierung. Eine gesetzliche Regierung kann gesetz- und verfassungswidrig handeln, ohne dass sie aufhören würde, eine gesetzliche Regierung zu sein; eine gesetzwidrige Regierung kann vollständig im Sinne des Gesetzes und der Verfassung handeln, ohne dass damit der Charakter der Gesetzwidrigkeit ihrer Entstehung und Einsetzung geändert würde.

Erfordernisse der Gesetzlichkeit der Regierung.

Als das Kriterium der Gesetzlichkeit einer Regierung muss ihre gesetzmässige Einsetzung betrachtet werden. Im allgemeinen sind hiezu erforderlich:

1) Die Einsetzung der Regierung durch den verfassungsmässig berufenen Faktor.

2) Die Beobachtung der gesetzlichen und verfassungsmässigen Formen.

3) Die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften über die Qualifikation der Minister.

Nach ungarischem Staatsrechte sind die Erfordernisse für die gesetzliche Einsetzung einer Regierung die folgenden:

1) Die Ernennung des Ministerpräsidenten durch den König nach freier Wahl mit der unter Zahl 6. u. 7. folgenden Beschränkung (§ 11, G.A. III. v. J. 1848).

2) Ernennung der übrigen höchstens neun Minister durch den König auf Vorschlag des Ministerpräsidenten[1]).

Diese neun Minister sind: a) der Minister um die Person des Königs, b) der Minister des Innern, c) der Finanzminister, d) der Handelsminister, e) der Ackerbauminister, f) der Minister für Kultus und Unterricht, g) der Minister für Justiz und Begnadigung, h) der Minister für Landesverteidigung und i) der kroatisch-slavonisch-dalmatinische Minister ohne Portefeuille (§ 14, G.A. III. v. J. 1848, G.A. XVII. v. J. 1889 und § 44, G.A. XXX. v. J. 1868).

Der König kann weniger als diese neun Minister ernennen, indem der Ministerpräsident mit der Leitung eines Ressorts oder ein Ressortminister zugleich mit der Leitung eines andern Ressorts betraut werden kann. Das Ministerium kann aber nicht aus mehr als zehn Mitgliedern bestehen. Neue Ressortminister können nur durch ein Gesetz geschaffen werden und die Ernennung von Ministern ohne Portefeuille, wie sie in Oesterreich üblich (Sprechminister und Landsmannminister), ist unzulässig.

Die Prärogative des Königs, Minister zu ernennen, ist von der vollzogenen Krönung nicht abhängig. Der König kann auch vor der Krönung ein Ministerium einsetzen, beziehungsweise ein Ministerium im Amte bestätigen, ja er muss sogar vor der Krönung ein Ministerium einsetzen, da der Ministerpräsident das zur Krönung erforderliche Inauguraldiplom kontrasignieren muss.

3) Die ordnungsmässige Kontrasignatur der Ernennungen (§ 3, G.A. III. v. J. 1848).

4) Die gesetzliche Kundmachung der Ernennung.

5) Die Beeidigung der ernannten Minister.

6) Die allgemeine persönliche Qualifikation, welche für ungarische Staats-

---

1) Nach § 11 und 12 des G. A. III. v. J. 1848 wurde nur der Ministerpräsident vom Könige und in dessen Abwesenheit vom Palatin unter Genehmigung des Königs ernannt; der Ministerpräsident hatte dann seine Ministerkollegen behufs allerhöchster Bestätigung in Vorschlag zu bringen. Diese Bestimmung wurde durch G. A. VIII. v. J. 1867 aufgehoben und nunmehr ernennt der König auf Vorschlag des Ministerpräsidenten auch dessen Ministerkollegen.

beamte gefordert wird. Zu diesen gehört in erster Linie die ungarische Staatsbürgerschaft und die Kenntnis der Staatssprache.

Eine Regierung, bei der diese Erfordernisse zutreffen, ist eine verfassungs- und gesetzmässige nach ungarischem Staatsrecht. Sie mag in der Folge verfassungswidrig handeln und das Gesetz verletzen, dann können die verfassungsmässigen Remeduren gegen sie in Anwendung gebracht werden. Ihr gesetzlicher Charakter aber beruht auf der Gesetzlichkeit des Aktes ihrer Einsetzung. Ist dieser vorhanden, so kann er durch dasjenige, was diese Regierung in der Folge tut oder unterlässt, nicht mehr zerstört werden.

Parlamentarische und gesetzliche Regierung.

In den bereits mehrfach erwähnten Kämpfen der ungarischen Koalitionsparteien gegen das Ministerium Fejervary wurde aber für die Gesetzlichkeit der Regierung noch ein anderes Erfordernis aufgestellt, nämlich der parlamentarische Charakter der Regierung. Der Vorkämpfer dieser Forderung war insbesondere der nunmehrige Minister des Inneren, Graf Julius Andrassy. In einer Reihe von Artikeln im „Budapesti Hirlap“ [1]) vertritt Graf Julius Andrassy die Anschauung, die gesetzmässige Regierung sei nur eine verfassungsmässige Regierung. Das verfassungsmässige Regierungssystem in Ungarn sei auf Grund des G.A. III. v. J. 1848 das verantwortliche Regierungssystem. Das verantwortliche Regierungssystem sei nur jenes, welches sowohl die rechtliche, als die politische Verantwortlichkeit enthalte. Im Sinne der Gesetze v. J. 1848 u. 1867 sei nur jene ungarische Regierung als gesetzliche d. h. als verantwortliche Regierung zu betrachten, die nicht gegen den Willen der Nation regiert, sondern in dem Vertrauen des Königs und der Nation die Voraussetzung ihres Bestandes erblickt. Das verantwortliche Regierungssystem sei somit das parlamentarische Regierungssystem. „Der G.A. III. v. J. 1848 hat ein parlamentarisches Regime geschaffen; die Geschichte beweist, dass er dieses schaffen wollte. Die Stände hatten seit unvordenklichen Zeiten das Recht der Steuervotierung, sie rekrutierten auch die Wehrmacht unseres Heeres. Eine vieljährige Vergangenheit bewies jedoch, dass die Exekutivgewalt auch eine fremde sein könne. Sie war den Ständen nicht verantwortlich, sie stand ausdrücklich unter dem Einflusse des Königs, der sich, da er auch der Herr fremder Länder war, nach fremden Gesichtspunkten leiten liess. Diesem Uebel wollte die ungarische Nation abhelfen. Die Weltgeschichte hat bewiesen, dass es hier nur einen Modus gibt, der darin besteht, das englische parlamentarische Regierungssystem anzunehmen, dessen Wesen darin liegt, dass eine Regierung entgegen dem Willen der Majorität nicht auf ihrem Platze bleiben könne.“ Graf Andrassy beruft sich darauf, dass durch den G.A. VII. v. J. 1867 bestimmt wird, dass die Würde des Palatins insolange nicht besetzt wird, solange der Wirkungskreis dieser Würde nicht den Grundsätzen der verantwortlichen Regierung ent-

1) Budapesti Hirlap v. 24. Juni 1905, 22. Juli 1905 und 23. Juli 1905 (in deutscher Sprache enthalten in der „Neue Freie Presse“ v. 30. Juni, 22. und 24. Juli 1905).

sprechend geregelt ist. „Der Palatin war der Vermittler zwischen Nation und König, er war die Hauptschutzwehr unserer Selbständigkeit. Die Nation verzichtete jedoch auf ihn, da er mit dem parlamentarischen verantwortlichen Regierungssystem nicht vereinbar ist und die Nation in diesem Systeme eine grössere Garantie erblickte als in dem gewählten Palatin."

Graf Julius Andrassy gibt an mehreren Stellen seiner Ausführungen zu, dass die Grundsätze des parlamentarischen Systems in Ungarn nicht durch Gesetze festgestellt seien. Ihr Ursprung sei die Rechtsgewohnheit. Die Rechtsübung ist ein aus der übereinstimmenden Auffassung aller zur Rechtsbildung berufenen Faktoren stammendes, ständiges Vorgehen, und er fügt hinzu: „Das Gewohnheitsrecht ist ebenso bindend wie das Gesetz; im Eide des Königs heisst es, dass er die gesetzmässigen Uebungen Ungarns aufrecht erhalten werde".

In den Ausführungen des Grafen Andrassy ist viel Richtiges enthalten und insbesondere die tatsächlichen Voraussetzungen seiner Argumentation sind zweifellos richtig; als unrichtig müssen aber die Konklusionen erkannt werden, zu denen er gelangt.

Das parlamentarische System in Ungarn.

Die ungarischen Handbücher des ungarischen Staats- und Verfassungsrechtes gehen über das parlamentarische System ziemlich flüchtig hinweg. Ernst Nagy[1]) sagt, bloss aus der Natur des „parlamentarischen Staates" folge auch die sogenannte politische Verantwortlichkeit, dass nämlich das Ministerium auch für die von ihm befolgte Politik verantwortlich ist, das heisst, dass seine Handlungen auch vom Zweckmässigkeitsstandpunkte dem Urteile des Reichstages unterliege. „Unsere Gesetze regeln zwar die politische Verantwortlichkeit nicht, aber die Praxis beweist deren Existenz." Karl Kméty[2]) schreibt: „Unter dem Titel der politischen Verantwortlichkeit erwarten wir von dem Minister nicht, dass der Erfolg jede seiner amtlichen Handlungen kröne, sondern dass er jenen Eifer entwickle, welchen seine hohe Stellung fordert. Denn es unterliegt keinem Zweifel, dass er dem Staate auch ohne Verfassungsverletzung die grössten Nachteile zufügen kann". Karl Kméty, der verfassungsrechtliche Kronjurist der Unabhängigkeitspartei lehrt weiter: Unter politischer Verantwortlichkeit ist zu verstehen, dass die Minister verpflichtet sind, eine richtige Politik zu verfolgen. Ob ihre Politik eine richtige ist, hat das Parlament insbesondere und in erster Reihe das Abgeordnetenhaus zu beurteilen. Zu dem Kreise der politischen Verantwortlichkeit gehört die gesamte Tätigkeit des Ministers, aus der sich nichts ausschalten lässt. Die politische Verantwortlichkeit existiert nur dann, wenn sie unter eine entsprechende Sanktion gestellt ist und wirksame Folgen hat. Bei uns und überall, wo der Parlamentarismus sich verwirklicht hat, besteht diese Sanktion darin, dass das Ministerium oder die Minister, die eine unrichtige Politik befolgt

1) Ernst Nagy, ungarisches Staatsrecht IV. umg. Auflage, Budapest.

2) Karl Kméty, Lehrbuch des ungarischen Staatsrechtes, III. verbesserte Auflage, Budapest, Siegmund Politzer. 1905 (Seite 400).

haben, gezwungen sind, sich von ihrer Wirksamkeit zurückzuziehen, denn sie werden in jedem Teile ihres Wirkens, zu welchem die Zustimmung des Reichstages erforderlich ist, gehindert und niedergestimmt. Da die parlamentarische Zustimmung zur Wirksamkeit des Ministers oft und vielfach rechtlich erforderlich ist, so wird der Minister durch diese Verweigerung tatsächlich unfähig gemacht, die Aufgaben seiner Stellung zu erfüllen und auch der König gelangt in die Zwangslage, seine Minister zu entlassen, obwohl dies formell als eine Rechtspflicht nicht begründet ist."

So weit die Theorie. Neuestens hat sich allerdings eine Stimme vernehmen lassen, welche die Existenz des Parlamentarismus in Ungarn in Abrede stellt. Julius Kautz[1]) führt in einer interessanten Abhandlung aus, dass durch den G. A. III. v. J. 1848 in Ungarn nur das Repräsentativsystem mit der verantwortlichen Ministerialregierung im Gegensatze zu der bis dahin bestandenen Dikasterialregierung eingeführt worden sei, nicht aber der englische Parlamentarismus, weil alle Voraussetzungen, welche das englisch-parlamentarische System fordert, in Ungarn nicht gegeben seien. Der Mangel dieser Voraussetzungen, insbesondere der gesellschaftlichen, dürfte von niemandem bestritten werden können, allein daraus folgt nur, dass in Ungarn nicht das englische parlamentarische System besteht. Der Parlamentarismus hat in allen Staaten, in die er auf Grund der parlamentarischen Idee des klassischen Landes des Parlamentarismus verpflanzt wurde, seine besondere Gestalt angenommen und seine besonderen Voraussetzungen entwickelt. Der Parlamentarismus ist ein anderer in England, er ist ein anderer in Belgien, er ist wieder ein anderer in Frankreich und abermals ein anderer in Italien. Und so hat sich auch auf dem Boden des ungarischen Parlamentes der ungarische Parlamentarismus herausgebildet, der, von derselben Idee ausgehend wie der englische, ein Gebilde sui generis geworden ist. Das beweist schon die wesentliche Abweichung, die zwischen dem ungarischen und dem englischen Parlamentarismus sich bemerkbar gemacht hat. In England bestehen die beiden grossen aus der englischen Geschichte herausgewachsenen Parteien, die sich seit 1832, der Zeit des ausgebildeten klassischen Parlamentarismus, einander ablösen. In Ungarn hat es zwar ausser der herrschenden Partei (Deakpartei, liberale Partei, welche von 1867 bis 1905 die Majorität besass), auch andere Parteien gegeben, aber keine derselben verfügte über eine solche Stärke, dass sie, sei es allein, sei es koaliiert mit einer anderen Partei, über die Majorität verfügt hätte und imstande gewesen wäre, eine Majoritätsregierung zu bilden. Ja, einzelne dieser Parteien schlossen sich durch ihr Programm geradezu von der Möglichkeit aus, die Leitung der Geschäfte zu übernehmen. Koloman v. Tisza musste erst die sogenannten Biharer Punkte „an den Nagel hängen", ehe er regierungsfähig wurde, und das Programm der Unabhängigkeitspartei bildete eine Negation der Staatsgrundgesetze. Als die Unabhängigkeitspartei bei den Wahlen des Jahres 1905 solche Erfolge errang,

1) Julius Kautz, Der Parlamentarismus und insbesondere die parlamentarische Regierungsform. Sonderabdruck aus den Nummern 349 und 350 der „Budapesti Szemle" (Budapest 1906).

wie ihre Anhänger sie selbst im Traume nicht zu hoffen gewagt hatten, bildete es eine der grössten Schwierigkeiten für diese Partei, dass sie zur Teilnahme an der Regierung berufen war, ohne dass eine gewisse Uebergangsperiode sie in die Lage versetzt hätte, sich auf den Umschwung vorzubereiten, und ihr schroffes Parteiprogramm zu mildern. Die herrschende Majorität in Ungarn war durch 38 Jahre bestrebt, sich durch Heranziehung von Elementen, die auf gleicher staatsrechtlicher Grundlage standen, zu verjüngen, aufzufrischen und dadurch zu erhalten; sie konnte aber von keiner andern Partei abgelöst werden, sie entbehrte des Stahlbades, das sie durchgemacht hätte, wenn sie dazu verurteilt gewesen wäre, eine Anzahl von Jahren in der Opposition zu verharren. Darum brach sie auch nach den Wahlen des Jahres 1905 zusammen und vermochte nicht einmal ihre Cadres mehr zu erhalten. Diese Herrschaft einer Partei nun war eine der spezifischen Erscheinungen des ungarischen Parlamentarismus. Sie dient Julius Kautz allerdings als Grund, die Existenz des parlamentarischen Regimes in Ungarn überhaupt zu bestreiten.

Der Rechtsgrund des Parlamentarismus in Ungarn.

Graf Julius Andrassy führt die rechtliche Existenz des parlamentarischen Regimes in Ungarn auf zwei Gründe zurück: einmal darauf, dass das parlamentarische Regierungssystem im Jahre 1848 bei der Schaffung der damaligen Grundgesetze bewusst rezipiert worden sei, und dann auf das Gewohnheitsrecht. Die Stimmen, auf welche sich Graf Andrassy bezüglich der bewussten Rezeption des englischen parlamentarischen Systems beruft, insbesondere die Aeusserungen Franz Deaks, sind nicht beweiskräftig; sie beweisen nur, dass man vor dem Jahre 1848 und im Jahre 1848 das verfassungsmässige Repräsentativsystem mit einer verantwortlichen Ministerialregierung im Gegensatze zu der königlichen Dikasterialregierung, die bis zum Jahre 1848 in Ungarn bestand, einführen wollte. Allenfalls kann eine Aeusserung Ludwig Kossuths herangezogen werden, die sich gegen die Beschränkung des königlichen Vetorechtes wendete. Als nämlich bei der Beratung der 1848er Gesetze der Vorschlag gemacht wurde, der König möge nicht das Recht haben, einen zum drittenmal ihm unterbreiteten Gesetzentwurf zurückzuweisen, da erklärte Kossuth, eine solche Bestimmung sei nach dem neuen System nicht berechtigt, denn jetzt werde die verantwortliche Regierung ein derartiges königliches Reskript nicht gegenzeichnen. Kossuth erblickte also schon darin die erforderliche Garantie, dass die Regierung künftig eine Mehrheitsregierung sein, also ein der Anschauung der Majorität nicht entsprechendes königliches Reskript nicht kontrasignieren werde. Auch der § 12 des G.A. III. v. J. 1848 könnte für die Andrassysche Auffassung herangezogen werden, wonach der Ministerpräsident seine Ministerkollegen ernennt und der König sie bloss bestätigt. Hierin kann die Anerkennung des Grundsatzes der politischen Gleichgesinnung des Kabinettes erblickt werden, welche zweifellos ein Kriterium der parlamentarischen Regierung bildet.

Graf Andrassy hat sich aber, wie schon oben erwähnt wurde, auch auf

das Gewohnheitsrecht als Ursprungsquelle des parlamentarischen Regierungssystems berufen. Es unterliegt nun keinem Zweifel, dass das Gewohnheitsrecht in Ungarn auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes eine hervorragende Rolle spielt. Der alte Satz: „consuetudo est ius quoddam moribus illius introductum, qui auctoritate publica legem condere potest", welchen Verböczy in seinem „tripartitum opus iuris consuetudinarii inclyti regni Hungariae" [1]) aufstellt, gilt auch im heutigen ungarischen Rechte und ganz besonders im öffentlichen Rechte. Verböczy kennt den seinerzeitigen Stand des gemeinen Rechtes, dessen Studium er auf den italienischen Universitäten obgelegen, ganz genau, und er handelt diesen Gegenstand im Sinne der damaligen gemeinrechtlichen Theorie ab. Er kennt die consuetudo secundum legem. praeter legem und contra legem, und er stellt für letztere den Satz auf: „quodsi lex praecedit et postea sequitur consuetudo contraria, tunc si consuetudo est generalis, vincit legem generaliter et universaliter" [2]). Auch bezüglich der Fristen für die Bildung des Gewohnheitsrechtes finden sich deutliche Spuren der Digesten und des Kodex sowohl über das Gewohnheitsrecht, als über die Präskription [3]).

Die Anerkennung des Gewohnheitsrechtes in Ungarn ist aber nicht etwa bloss rechtsgeschichtlicher Natur, sondern sie findet sich in Staatsakten der neuesten Zeit. In dem Auguraldiplom vom 6. Juni 1867 (G.A. II v. J. 1867) verspricht König Franz Josef (§ 1): „Heilig und streng werden Wir befolgen und kraft Unserer Gewalt auch befolgen lassen Ungarns und seiner Nebenländer gesetzlich bestehenden Freiheiten, Privilegien und *gesetzmässigen Gewohnheitsrechte*". Und in dem Krönungseide schwört König Franz Josef, „dass Wir die Kirchen Gottes, die Munizipien Ungarns und seiner Nebenländer, sowie seine kirchlichen und weltlichen Einwohner jeglichen Standes in ihren Rechten, Vorrechten, Freiheiten, Privilegien, Gesetzen, in ihren *alten, guten und genehmigten Gewohnheitsrechten* erhalten werden". Eine weitere gesetzliche Anerkennung des Gewohnheitsrechtes, die Graf Andrassy nicht anführt, enthält § 13 des G.A. VII: 1885 über die Organisation des Oberhauses: „Der Rechtskreis des Oberhauses bleibt unverändert; auch bezüglich der Initiative verbleibt es *bei der bisherigen Uebung*..." Der Bestand des Gewohnheitsrechtes in Ungarn und seine rechtsbindende Kraft ist also erwiesen und kann auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes einem Zweifel nicht unterliegen. Graf Andrassy zieht daraus den Schluss, dass das parlamentarische Regierungssystem nicht bloss gesetzlich rezipiert, sondern dass es gewohnheitsrechtlich auch in Ungarn eine Rechtsinstitution geworden sei, und dass eine Regierung, die eine nicht-parlamentarische ist, eine gesetzwidrige, eine ungesetzliche sei.

Es hat allerdings nicht an Widerspruch gegen diese Auffassung gefehlt; insbesondere der Justizminister des Kabinettes Fejervary, *Lanyi*, trat der

1) Prologus, 10, § 1.
2) Tripartitum Prologus 12, princ.
3) Desidor *Markus* stellt in der im Verlage der Franklin-Gesellschaft erschienenen Ausgabe des Tripartitum (Budapest 1897) die Parallelstellen aus den gemeinschaftlichen Rechtsquellen zusammen.

Auffassung des Grafen Andrassy entgegen, indem er die Regeln des parlamentarischen Regimes in das Gebiet der konstitutionellen Ethik verwies und ihnen den Charakter von verfassungsrechtlichen Normen bestritt [1]). In einer weiteren Kundgebung [2]) berief sich Lanyi auf die Auffassung Diceys in dessen Einführung in das englische Verfassungsrecht, wonach das Verfassungsrecht aus zweierlei Normen besteht, nämlich aus Normen, die Gesetze sind und die das strikte Verfassungsrecht bilden, und aus Normen, welche keine Gesetze, sondern konstitutionelle Konventionen, stillschweigende Anerkennungen sind, die nur Prinzipien oder Bräuche enthalten, in Wahrheit aber kein Recht bilden. In die Kategorie dieser letzteren verweist Dicey den weitaus grössten Teil der Normen, welche das parlamentarische Regime bilden.

Wir haben uns hier nicht mit der juristischen Natur der englischen konstitutionellen Conventions zu befassen. Nur so viel mag bemerkt werden, dass die Auffassung Diceys in seiner „Introduction" nicht unbestritten ist. Insbesondere Hatschek [3]) schreibt den Conventions teilweise den Charakter von Rechtssätzen zu und erblickt in ihnen eine soziale Erscheinung, die ein Korrelat zu der anderweitig auftretenden Sprödigkeit und Verhärtung des Common law ist. Lanyi hat vollständig übersehen, dass ein Teil der englischen Conventions in die lex parlamenti übergegangen ist und also sich in Common law umgewandelt hat. Für das ungarische Staatsrecht und für die Beurteilung der Regeln, auf welchen das parlamentarische System in Ungarn beruht, ist aber mit dieser Heranziehung der englischen konstitutionellen Conventions wenig gewonnen. Die englischen Conventions sind in einer zum Teile Jahrhunderte alten Entwicklung nicht bloss auf dem Boden des englischen Parlamentes, sondern auf gesellschaftlichem Boden entstanden und erwachsen, und so wenig man die Verhältnisse der englischen Gesellschaft auf Ungarn übertragen kann, ebenso wenig ist dies der Fall mit den Produkten dieses sozialen Lebens [4]).

Geschriebenes Recht und lex Parliamenti in Ungarn.

Für den ungarischen Parlamentarismus können somit nur zwei Faktoren massgebend sein: das ius scriptum und das Gewohnheitsrecht. Wenn die Regeln des Parlamentarismus auf Gewohnheitsrecht beruhen, so können sie nur insoweit Geltung haben, als das Gewohnheitsrecht nachweisbar ist, und nur so weit, als die Macht des Gewohnheitsrechtes reicht. Es ist also nicht möglich von dem Gesamtkomplex der Regeln des Parlamentarismus in Bausch und Bogen zu behaupten, dass er Gewohnheitsrecht ist, sondern es wird in jedem gegebenen Falle nachgewiesen werden müssen, dass das Gewohnheits-

1) Rede des Justizministers Lanyi in Liptò-Szt.-Miklos, vom 7. Juli 1905 (Neue Freie Presse vom 8. Juli).

2) Unterredung des Justizministers Lanyi mit einem Redakteur des „Pester Lloyd" in der Nummer dieses Blattes vom 25. Juli 1905.

3) Englisches Staatsrecht, Band I., S. 546.

4) Diese Verschiedenheit der einwirkenden gesellschaftlichen Verhältnisse wird in der oben erwähnten Schrift von Kautz charakterisiert.

recht sich gebildet hat, dass es geübt wurde und geübt wird, dass es von den hiezu berufenen Autoritäten und Faktoren als Gewohnheitsrecht anerkannt wird.

Nehmen wir einen der Hauptsätze des Parlamentarismus, auch des ungarischen Parlamentarismus: Das Kabinett soll dem Parlament entnommen sein, und zwar der Majorität des Parlamentes. In Ungarn wird sicher jedermann behaupten, dieser Satz sei allgemein anerkannt, die Entnahme des Kabinetts aus der Majorität des Parlamentes sei seit 38 Jahren konsequent geübt worden, folglich sei er Gewohnheitsrecht, consuetudo moribus illius introducta, qui auctoritate publica legem condere potest. Und doch gilt dieser Satz auch in Ungarn nicht in dieser Allgemeinheit. Es hat noch niemand behauptet, dass die Ernennung eines Ministers, welcher nicht dem Parlamente angehört, ungültig ist und dass ein solcher Minister nicht berechtigt sei, seine gesetzmässigen Agenden zu führen. Der Fall hat sich in Ungarn wiederholt ereignet, dass Personen zu Ministern ernannt wurden, welche dem Parlamente nicht angehörten und für welche erst nach ihrer Ernennung ein Mandat gesucht und geschaffen werden musste. In der Zwischenzeit von ihrer Ernennung bis zu ihrer Wahl zum Abgeordneten waren sie genau so gesetzmässige Minister, wie diejenigen, welche schon bei ihrer Ernennung das Abgeordnetenmandat besassen. Was aber von einem Minister gilt, muss zweifellos auch von dem Ministerpräsidenten und dem Gesamtministerium gelten. Es ist also auch der Fall denkbar, dass ein Ministerium ernannt wird, dessen Mitglieder dem Parlamente überhaupt nicht oder nur zum geringsten Teile angehören. Wenn es bezüglich der Legalität eines einzelnen Ministers keinen Unterschied macht, ob er bereits gewählt ist oder erst gewählt werden will, so muss das Gleiche auch bezüglich des ganzen Ministeriums gelten. Setzen wir den Fall, das Abgeordnetenhaus werde aufgelöst, die Auflösung braucht nicht gerade infolge eines Konfliktes zwischen der Krone und dem Reichstag erfolgt zu sein, sie kann auch stattgefunden haben, weil die Legislaturperiode abgelaufen ist. Aus irgend einem Grunde sieht sich die Regierung veranlasst, ihre Demission zu geben. Sie kann auch zur Demission gezwungen sein, weil der Ministerpräsident gestorben ist oder weil der Monarch gestorben ist, von dem das Ministerium seine Betrauung erhalten hat. Würde die Regel, dass das Ministerium dem Parlament entnommen sein muss, in ihrer Starrheit gelten, dann wäre es unmöglich, in einer Zeit, wo ein Parlament nicht existiert, ein Ministerium zu bilden. Dabei ist nicht zu übersehen, dass auch nach der strengsten Auffassung die Mitglieder des Kabinettes nicht Mitglieder des Abgeordnetenhauses sein müssen, dass vielmehr nie eine Einwendung erhoben wurde, wenn einzelne Mitglieder des Kabinettes Mitglieder des Oberhauses waren. Selbst bezüglich des Ministerpräsidenten wurde diese Ausnahme zugelassen, obwohl der Ministerpräsident in Ungarn stets der Führer der Majorität des Unterhauses ist. Baron Bela Wenckheim wurde Ministerpräsident als Mitglied des Magnatenhauses und hat während der allerdings nur dreivierteljährigen Zeit seiner Ministerpräsidentschaft kein Mandat für das Abgeordnetenhaus angestrebt. Wenn übrigens das Erfordernis der Parla-

mentsmitgliedschaft für die Minister als strikte Regel gelten würde, wäre der Weg zur Umgehung derselben gewiesen, indem es dem Monarchen immer frei stünde, die Mitglieder des Kabinettes, welche dem Abgeordnetenhause nicht angehören und kein Mandat erlangen können, in das Oberhaus zu berufen, vorausgesetzt, dass eine hinreichende Zahl von Aperturen für das Oberhaus vorhanden wäre. Dieser Weg wurde denn jetzt auch in Oesterreich betreten, indem jene Minister, welche bei den ersten allgemeinen Wahlen kein Mandat für das Abgeordnetenhaus erlangten, ins Herrenhaus berufen wurden, um dem Ministerium Bede den Anschein des parlamentarischen Charakters zu erhalten.

Die obige Regel sagt auch, dass die Mitglieder des Kabinettes der Majorität entnommen sein müssen. Auch dieser Satz bedarf einer Einschränkung. Er wird gleichfalls hinfällig in dem oben bezeichneten Falle der Ernennung eines Kabinettes nach Auflösung des Abgeordnetenhauses. Es wird sich in diesem Falle erst zeigen müssen, ob das Kabinett imstande ist, die Majorität im Abgeordnetenhause zu bilden und ihre Führung zu übernehmen. Wird es diese Majorität nicht finden, dann wird das Ministerium vom Platze weichen, aber seine Existenz war eine gesetzliche vom Momente seiner Ernennung an und das Ministerium wird nicht deshalb gehen, weil es ein ungesetzliches geworden ist, sondern weil es ausser Stande ist, ohne Majorität die Regierungsgeschäfte zu führen. Es hat übrigens Graf Julius Andrassy selbst zugegeben, dass eine Minoritätsregierung an sich keine ungesetzliche ist unter der Voraussetzung, dass sie die Absicht hat, durch einen Appell an die Wähler den Versuch zu wagen, sich die Majorität zu verschaffen. Die Gesetzlichkeit der Regierung würde nach dieser Auffassung von einem psychologischen Vorgang, der Intention, abhängig, somit auf die denkbar labilste Grundlage gestellt sein. In England hat das Ministerium Melbourne durch anderthalb Jahre regiert, ohne eine Majorität zu besitzen. Es hat seine Demission gegeben und wurde wieder ernannt, weil wegen des Bedchamberstreites die Ernennung eines konservativen Ministeriums sich zerschlug, und es regierte nach seiner Wiederernennung weiter, obwohl es nur eine Minoritätsregierung war; die Legalität dieses Kabinettes konnte aber nicht in Zweifel gezogen werden.

Dagegen hat sich Graf Andrassy mit einem wichtigen Moment nicht beschäftigt, nämlich damit, dass die Auffassung von dem parlamentarischen Charakter des Kabinettes in einzelnen Bestimmungen der ungarischen Verfassungsgesetze ihre Stütze findet. Der Gesetzartikel 24 v. J. 1901 über die Inkompatibilität, gewiss ein Teil der lex parliamenti, setzt in § 1 die Unvereinbarkeit des Abgeordnetenmandates mit einem Amte oder einer Stellung fest, die von einer Kandidierung oder der Ernennung der Krone abhängt; er macht aber von dieser Rechtsregel eine Ausnahme bezüglich der Minister und der politischen Staatssekretäre. Indem er jedoch diese Ausnahme macht, kodifiziert er die Auffassung, dass die Minister und die politischen Staatssekretäre Mitglieder des Parlamentes sein sollen. Die gleiche Bestimmung hat sich bereits in dem ersten Inkompatibilitätsgesetz, dem G.A. I. v. J. 875 gefunden, und schon damals hat somit implicite die Kodifizierung dieses Rechtssatzes stattgefunden, denn das Motiv dieser Ausnahme war bei ihrer Feststellung die

Auffassung von dem parlamentarischen Charakter der Regierung.

Ein zweiter Satz des parlamentarischen Systems lautet: Ein Ministerium, welches ein Misstrauensvotum seitens des Unterhauses erhalten hat, muss seinen Platz räumen. Wer für diesen Satz in Ungarn ein Gewohnheitsrecht nachweisen wollte, dem würde es mit seiner Beweisführung recht übel gehen. Von 1867 bis 1905 hat kein ungarisches Ministerium vom Abgeordnetenhause ein Misstrauensvotum erhalten, ist kein Kabinett im Parlament selbst gestürzt worden. Das erste ungarische Ministerium erreichte sein Ende, weil sein Haupt, Graf Julius Andrassy der Aeltere, seine Demission gab, um auf dem Ballhausplatz in Wien die Leitung der Staatsgeschäfte zu übernehmen, das Kabinett Lonyay wurde von dem Gros der Deakpartei fallen gelassen, die übrigen deakistischen Ministerien mussten vom Platz weichen, weil ihre Partei die innere Konsistenz verloren hatte und abzubröckeln drohte. Koloman Tisza zog sich nach einer mehr als fünfzehnjährigen Ministerschaft zurück, weil, um ein Wort Josef Ungers zu gebrauchen gleich jedem Menschen auch jedes Ministerium sich zu Tode lebt. Graf Julius Szápáry wurde durch eine Palastrevolution in der liberalen Partei abgetan, das erste Kabinett Wekerle verlor das Vertrauen der Krone in den Kämpfen über die kirchenpolitischen Gesetze. Banffy, Széll und Khuen-Hedervary wurden von der parlamentarischen Revolution der Minorität gestürzt, welche dem ungarischen Parlamentarismus die schwersten Wunden geschlagen hat, weil sie mit ihrer Obstruktion das Majoritätsprinzip über den Haufen warf und unter die Regeln des Parlamentarismus auch die einfügen wollte: Es genügt nicht, wenn eine Regierung sich auf die Majorität stützt; sie muss auch von der Minorität die Duldung — eine Art parlamentarischen tolerari posse — erlangen, am besten durch ein Paktum, wie es Koloman Széll abgeschlossen hat, das aber von der Minorität nur so lange eingehalten wurde, als es ihr passte. Graf Stephan Tisza fiel nicht im Parlament, sondern in der offenen Wahlschlacht. Das Ministerium Fejerváry ist das erste ungarische Kabinett, das ein Misstrauensvotum des Parlaments empfing, daraus auch die Konsequenz zog, sich aber dann zum zweitenmal mit dem Programm des allgemeinen Wahlrechtes ernennen liess und behauptete, es sei nunmehr ein anderes Ministerium geworden.

Eine einmalige Uebung begründet aber kein Gewohnheitsrecht und somit lässt sich eine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Regierung zur Demission im Falle eines Misstrauensvotums für Ungarn nicht erweisen. Eher lässt sich für die Geltung dieser Verpflichtung noch ein Stützpunkt aus der Gesetzgebung beibringen. Der Gesetzartikel XI v. Jahr 1885 gewährte den Ministern und politischen Staatssekretären, die in Ungarn nicht als Beamte gelten, das Recht auf Pension nach einer mindesten dreijährigen Amtswirksamkeit. Begründet wurde diese Ausnahmebestimmung mit der „wichtigen politischen Erwägung, dass diese Stellungen auch weniger Bemittelten zugänglich gemacht werden müssen, welche bisher die Sorge für ihre und ihrer Familie Zukunft von der Annahme dieser Stellungen abgehalten hat“. Zur Begründung der kurzen Dienstzeit, welche das Recht auf Pension gewährt, wurde

angeführt, dass diese Würdenträger „meistens nicht wegen Dienstunfähigkeit, sondern aus politischen Motiven aus ihren Stellungen scheiden“ [1]). Indem auf die politischen Motive, das ist auf die Abhängigkeit der Regierungen von dem Willen der Majorität hingewiesen wird, ist wohl implicite der parlamentarische Charakter des Ministeriums von der Gesetzgebung deklariert.

Eine dritte Regel des parlamentarischen Systems ist die proeminente Stellung des Unterhauses. Entscheidend ist das Votum des Abgeordnetenhauses, einem Votum des Oberhauses braucht das Kabinett nicht zu weichen. In Ungarn beruht die beherrschende Stellung des Abgeordnetenhauses auf den Verfassungsgesetzen. Nur dem Abgeordnetenhaus steht das Recht der Ministeranklage zu (§ 33 G.A. III.: 1848), dem Unterhause ist das Budget und die Staatsrechnung vorzulegen (§ 37 ebdas.) und nach dem Wortlaut des Gesetzes kann es kontrovers sein, ob auch dem Oberhause die Mitwirkung an der Ausübung des Budgetrechtes zusteht. Gewohnheitsrechtlich hat sich aber das Unterhaus das Initiativrecht angeeignet und das Gesetz hat dieses Gewohnheitsrecht sanktioniert in dem bereitserwähnten § 13 G.A. VII v. Jahr 1885 über die Organisation des Oberhauses, welcher bestimmt: „Der Rechtskreis des Oberhauses bleibt unverändert; auch bezüglich der Initiative bleibt es bei der bisherigen Uebung, insolange, als nicht ein besonderes Gesetz darüber verfügt, welche Angelegenheiten in beiden Häusern der Gesetzgebung, und welche ausschliesslich im Unterhause angeregt werden können“. Diese überragende politische Stellung des Abgeordnetenhauses drückte Justizminister Desider Szilágyi [2]) mit den Worten aus: „Das Prinzip des Zweikammersystems ist, dass das auf Privilegien beruhende Magnatenhaus sich dem Willen der Nation beuge“. „Das Hauptgewicht der Gesetzgebung liegt im Unterhause“ [3]). Aus dieser Stellung des Unterhauses wird der Satz abgeleitet, dass ein Votum des Oberhauses das Kabinett nicht zur Demission nötigt und dieser Satz wurde wiederholt praktisch geübt. Koloman Tisza blieb im Amte, als das Oberhaus das Gesetz über die Mischehen ablehnte und das Kabinett Wekerle-Szilagyi demissionierte nicht, weil das Oberhaus bei der ersten Abstimmung die kirchenpolitische Gesetzgebung ablehnte, aber es demissionierte, als die Krone auf den Vorschlag, die Regierungspartei im Oberhaus durch einen Pairsschub zu stärken, nicht eingehen wollte.

Ergebnisse.

Die Normen, nach denen sich das parlamentarische System in Ungarn regelt, sind somit verschiedener Natur. Sie gehören zum Teil

1) dem geschriebenen Verfassungsrechte an; sie sind

2) Gewohnheitsrecht, das sich an das geschriebene Recht anlehnt und von diesem bestätigt wird; sie sind

3) Gewohnheiten und Konventionen, die sich ausserhalb des Gesetzes ent-

1) Bericht des Finanzausschusses des Abgeordnetenhauses über den erwähnten Gesetzentwurf.
2) Rede Szilagyis vom 16. Mai 1894 im Abg.Hause.
3) Derselbe am 19. Mai 1894 im Abg.Hause.

wickelt haben, zum Teil gegen das Gesetz entstanden sind und dieses einschränken.

Fragt man nun nach der Wirkung, der verbindlichen Kraft dieser Regeln verschiedener Natur, so kann nur von jenen Normen, welche sich an das Gesetz anlehnen und von diesem rezipiert worden sind, gesagt werden, dass sie legis vicem besitzen. Die Konventionen und konventionellen Bräuche, welche nur das Verhalten der Parlamentsparteien unter sich, das Verhalten der Regierung zur Majorität und umgekehrt der Majorität zur Regierung, zum Teil auch das Verhältnis zwischen Regierung und Krone zum Gegenstand haben und regeln, besitzen nicht die verpflichtende Kraft eines Gesetzes. Aber auch die derogierende Kraft jener Rechtsgewohnheiten, welche durch das positive Gesetz eine Bekräftigung erhalten haben, ist eine beschränkte. Wo sich das Gewohnheitsrecht einer lebendigen, in steter Bewegung befindlichen Gesetzgebung gegenüber befindet, wird seine Kraft nie zur vollen Entfaltung und Wirkung gelangen. In Ungarn nehmen überdies seit jeher gegenüber dem Gewohnheitsrechte jene Angelegenheiten eine besondere Stellung ein, „quae sunt servata principi in signum supremae potestatis“ [1]). Also das, was wir auf staatsrechtlichem Gebiet die königliche Prärogative nennen. Diesen Rechten des Königs kann nur durch eine Gewohnheit derogiert werden, deren Entstehung in unvordenklicher Zeit liegt. Praktisch bedeutet dies, dass den königlichen Prärogativen durch Gewohnheitsrecht nicht derogiert werden kann.

Das Recht das Ministerium zu ernennen, ist nun unbestritten ein königliches Prärogativrecht, gleichwie das Recht die Minister zu entlassen. Selbst Kméty [2]) gibt dies ohne weiteres zu, mit der Bemerkung, dass der König bezüglich der Entlassung der Minister durch die parlamentarischen Parteiverhältnisse nicht beschränkt ist. Allerdings ist dies nur ein theoretischer Satz. Praktisch stellt sich die Sache so, dass der König ohne jede Beschränkung ein Ministerium ernennen kann, aber andererseits ist das Parlament in der Lage, dieses Ministerium nicht zu akzeptieren oder ihm das Regieren unmöglich zu machen, indem es ihm ein Misstrauensvotum erteilt oder die Mittel zum Regieren, Budget und Rekruten, verweigert. Das Gewohnheitsrecht hebt somit die königliche Prärogative nicht auf, aber „es schnürt sie ein“ wie Hatschek [3]) den Prozess treffend bezeichnet und es gestaltet sie auf solche Weise um. Aber diese Umgestaltung kann nie das ursprüngliche Recht des Königs aus der Welt schaffen, wenn auch das strikte Recht der königlichen Prärogative sich in „nachgiebiges Recht“ [4]) umgewandelt hat.

Wenn aber, trotz des Einflusses der Regeln des parlamentarischen Systems, die königliche Prärogative das Ministerium nach freier Wahl zu ernennen, unverkürzt aufrecht steht, dann kann die Frage nach der Gesetzlich-

---

1) Tripartitum, prolog. § 6: Id vero quae dixi de jure civili, indistincte sufficere spatium decem annorum, hoc limita: nisi consuetudo induceretur in his, quae sunt servata principi in signum supremae potestatis. Tunc enim non posset induci consuetudo, nisi esset tempus, cujus initii memoria in contrarium non existeret.

2) Kmety a. a. 6. S. 393 und 394.

3) Hatschek a. a. O. I. Band S. 545.

4) Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung S. 30.

keit oder Ungesetzlichkeit einer Regierung unter keinem anderen Gesichtspunkte beurteilt werden, als unter dem, ob die Einsetzung der Regierung eine gesetzliche oder eine ungesetzliche war.

Die Erfordernisse der gesetzlichen Einsetzung nach ungarischem Staatsrecht haben wir eingangs dieser Betrachtungen auseinandergesetzt. Ein Ministerium, bei dessen Einsetzung diese Erfordernisse nicht gegeben waren, muss als ein ungesetzliches betrachtet werden. Davon zu unterscheiden ist, ob das Ministerium gesetzlich gehandelt hat und es ist auch zulässig, die Frage aufzuwerfen, ob ein ungesetzliches Handeln nicht schon darin zu finden ist, dass ein Ministerium entschlossen ist, ohne Majorität zu regieren oder gegen die Majorität zu regieren. § 32 des G.A. III. v. J. 48 erklärt das Impeachment gegen Minister auch wegen einer Handlung für zulässig, welche nicht die Verfassung, sondern bloss die Garantien der Verfassung verletzt. Es ist immerhin zulässig, das parlamentarische Regierungssystem als eine der Garantien der Verfassung zu betrachten und den Minister zur Verantwortung zu ziehen, welcher diese Garantien der Verfassung angetastet hat.

Das ungarische Parlament, welches aus den Wahlen des Jahres 1906 hervorging, hat aber diese Konsequenz nicht gezogen, und die Regierung, welcher Graf Julius Andrassy angehört, war bestrebt, jeden Versuch, eine Ministeranklage gegen das Ministerium Fejervary zu veranlassen, im Keime zu ersticken. Ob dies auf Grund einer Vereinbarung mit der Krone geschah (in einem sogenannten pactum), ist für die rechtliche Beurteilung der Sachlage gleichgültig. In dem Lande des Gewohnheitsrechtes aber ist es von Wert, diese Unterlassung zu konstatieren und hervorzuheben, dass auch gegen Baron Desider Banffy ein Impeachment nicht stattgefunden hat, obwohl von sehr glaubwürdiger Seite und selbst im Parlament behauptet wurde, dass Baron Banffy im Begriffe war, der parlamentarischen Revolution mit einem Staatsstreiche zu begegnen und nur dadurch daran gehindert wurde, dass die Krone nicht sein Memorandum, wohl aber seine Demission annahm.

Die Haltung des gegenwärtigen Parlaments hat unsere Auffassung über die Gesetzlichkeit einer Regierung bekräftigt. Von den Regierungsakten des angeblich ungesetzlichen Ministeriums wurden nur sehr wenige angefochten; die von der Regierung innerhalb des Gesetzes vollzogenen Ernennungen von Beamten und Richtern blieben in Geltung, die Verpflichtungen, welche die angeblich ungesetzliche Regierung für den Staat eingegangen ist, wurden anerkannt, die internationalen Vereinbarungen, welche jene Regierung abgeschlossen hatte, wurden von der neuen Regierung übernommen und vom Parlament ratihabiert. Nur auf einem sehr enge begrenzten Gebiete hat die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes Handlungen aus der Amtsperiode des Kabinettes Fejervary die Anerkennung versagt. Es ist dies insbesondere der Fall bezüglich der königlichen Kommissäre, welche entsendet worden waren, um in jenen Komitaten, in denen sich der passive Widerstand fast schon zu einem aktiven gestaltet hatte, der Regierungsautorität Geltung zu verschaffen. Aber die rechtliche Existenz der königlichen Kommissäre kann mit Fug und Recht überhaupt angefochten werden, trotzdem sowohl Graf Julius Andrassy der Aeltere

im Jahre 1869, als auch Koloman von Tisza im Jahre 1879 mit der Ernennung von königlichen Kommissären vorgingen. Allerdings geschah dies mit Wissen und Zustimmung des Parlamentes. Immerhin kann behauptet werden, dass in der gesetzlich normierten Behördenorganisation für den königlichen Kommissär, welcher mit Beseitigung der vom Gesetze eingesetzten Behörden die Verwaltungsfunktionen übernimmt, kein Platz ist. Dies hat denn auch der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen und aus diesem Grunde hat er die Versorgungsansprüche sowohl der königlichen Kommissäre als der von diesen ernannten und eingesetzten Verwaltungsorgane abgewiesen. In dieser Judikatur liegt aber kein Widerspruch gegen den gesetzlichen Charakter der unter den gesetzlichen Erfordernissen eingesetzten Regierung, sondern nur ein Widerspruch gegen die Ueberschreitung der Amtsbefugnisse seitens dieses Ministeriums. Wenn ein Pester Gerichtshof einen kleinen provisorischen Beamten des Pressdepartements, welcher von dem neuen Leiter dieses Departements entlassen wurde, mit seinen Ansprüchen abgewiesen hat, und zwar mit der Motivierung, dass eine Regierung nur für sich, nicht aber für ihre Nachfolger Verpflichtungen eingehen könne, so liegt hierin ein vollständiges Verkennen der Tatsache, dass eine Regierung überhaupt nie für sich Verpflichtungen eingeht, sondern immer nur für den Staat. Die ungarische Gesetzgebung hat keine Veranlassung gefunden, die Verwaltungsakte und Regierungshandlungen des Ministeriums Fejervary, soweit sie dauernder Natur sind, einer Convalidatio ex radice zu unterziehen, und damit hat sie selbst anerkannt, dass der Bestand dieser Regierung ein gesetzlicher war, weil ihr Ursprung und ihre Einsetzung gesetzlich waren.

Die amerikanische Präsidentenwahl.

Von

John W. Burgess.

Die despotische Gewalt des Präsidenten während des Bürgerkriegs, die Reaktion dagegen am Ende desselben und der Versuch des Kongresses, den Parlamentarismus gewissermassen einzuführen, die Anklage gegen den Präsidenten Johnson mit dem Zweck, ihn aus seinem hohen Amte zu stossen, und letztens die Erfahrungen während der Präsidentenwahl von 1876 lehrten die Staatsmänner jener Generation, dass etwas ganz Gründliches getan werden müsse, um das System der erwählten Exekutive zu retten, und der Präsidentschaft die Stellung zu sichern, welche eine gesunde Auslegung der Verfassung erheischte. Man fing an, gleich nachdem man die grossen Gefahren von 1876 überwunden hatte, die Frage sowohl im Kongress als in der öffentlichen Presse zu diskutieren, und als diese Diskussion sich entwickelte, wurde man mehr und mehr gewahr, dass, wenn man die grosse Frage nicht zu lösen vermochte, die Tage der republikanischen Regierungsform in den Vereinigten Staaten schon gezählt seien. Die Führer beider politischen Parteien erkannten gleich, dass diese Frage nicht politisch, sondern staatsrechtlich sei, und dass sie nicht zu einem Gegenstand der Parteientzweiung und des Parteistreits gemacht werden dürfe. Der allgemeine Patriotismus sowohl der Führer als des Volks wurde durch die Wahrnehmung der grossen Gefahr erweckt, und man ging eifrig zu Werke, um dieser vorzubeugen. Gerade zehn Jahre dauerten die Ueberlegungen, bevor man ganz klar wurde, was eigentlich getan werden sollte, aber schliesslich wurden die Gedanken reif und fertig und waren in drei grossen organischen Statuten zur Verwirklichung gebracht. Chronologisch das erste war das Statut in Bezug auf die Nachfolge in der Präsidentschaft. Die Verfassung schreibt vor, dass im Fall der Amtsentlassung oder der Demission des Präsidenten oder seines Tods oder seiner Dienstunfähigkeit die Befugnisse und Pflichten der Präsidentschaft von dem Vizepräsidenten ausgeführt werden sollten, und dass im Fall der Entlassung oder der Demission, oder des Tods, oder der Dienstunfähigkeit sowohl des Präsidenten als des Vizepräsidenten der Kongress durch Gesetzgebungsmassregel die nötigen Vor-

kehrungen für die weitere Uebertragung der Befugnisse und Pflichten der Präsidentschaft treffen und erklären solle, welcher Beamte als Präsident fungieren soll, und dass solcher Beamte als Präsident fungieren soll, bis die Dienstunfähigkeit seines Vorgängers aufhört oder ein neuer Präsident gewählt wird. Ein früheres Gesetz des Kongresses vom Jahre 1792 bestimmte, dass in diesem Fall der Präsident des Senats, und nach ihm der Sprecher des Repräsentantenhauses als Präsident fungieren sollten; und dass wenn zur Zeit der Besteigung des Präsidentenstuhls von einem von diesen noch nicht zwei Jahre der Amtsperiode des Präsidenten verflossen wären, eine neue Präsidentenwahl in dem darauf folgenden Monat November stattfinden sollte. Dies Statut war ohne viel Ueberlegung und ohne irgend welche praktische Erfahrung angenommen worden. Vor dem Jahre 1880 jedoch hatten sich sehr starke und ernsthafte Einwendungen dagegen fühlbar gemacht, und nach dem Jahre 1880 wurden diese gefühlten Einwendungen logisch analysiert und gründlich geprüft. Erstens sah man jetzt ein, dass das Volk die Aufregungen und Anstrengungen einer Präsidentenwahl nicht öfter wie einmal in vier Jahren ertragen konnte. Viele dachten, dass das schon zu oft wäre, und niemand dachte, dass es nicht oft genug wäre. Folglich schaffte die Gesetzgebung von 1886 die Möglichkeit einer ausserordentlichen Präsidentenwahl ab, und bestimmte, dass der Beamte, welcher nach der Präsidentschaftsnachfolge-Ordnung den Präsidentenstuhl besteigen sollte, diesen auch bis zum Ende der regelmässigen Amtsperiode behalten sollte. Die Verfassung schreibt vor, dass die Amtsperiode des Präsidenten die Dauer von vier Jahren haben soll, und der letzte Kongress des Staatenbundes im Jahre 1788 setzte den Anfangstermin des ersten Präsidenten auf den 4. März 1789 fest, so dass jetzt die Amtsperiode der Präsidenten oder der Beamten, welche als Präsidenten fungieren, alle vier Jahre nach dem 4. März 1789 endigen müssen und zu keiner anderen Zeit endigen können. Zweitens sah man jetzt sehr klar ein, dass die mögliche Nachfolge des Präsidenten des Senats oder des Sprechers des Repräsentantenhauses in der Präsidentschaft zwei gefährliche Folgen haben könnte. Sie würde dem Kongress in dem Versuch, den Parlamentarismus einzuführen, mächtig helfen. Sie war in dieser Beziehung die richtige Ergänzung der Macht des Kongresses, die Amtsentsetzung des Präsidenten zu bewirken. Eine geschickte Handhabung dieser beiden Vorteile würde es endlich dem Kongress möglich machen, den Parlamentarismus einzuführen und die verfassungsmässig selbständige Präsidentschaft zu beseitigen. Da überdies der Präsident des Senats und der Sprecher des Hauses sehr wohl Mitglieder der dem Präsidenten feindlichen Partei sein können und es auch öfters sind, gab diese Nachfolgeordnung möglicherweise dieser letztgenannten Partei die Gelegenheit, die Präsidentschaft in die Hand zu bekommen. Man fasste dies jetzt auf als eine zu starke Verführung zur Amtsentsetzung des Präsidenten, sogar zur Ermordung des Präsidenten, und wenn nicht all dies, als zu sehr geeignet, Verwirrung und Verschiebung der Parteiverhältnisse zu veranlassen. Die Gesetzgebung von 1886 beseitigte diese Bedenklichkeiten durch die Substituierung der Mitglieder des Kabinetts des Präsidenten, eines nach dem an-

dern, anstatt des Präsidenten des Senats und des Sprechers des Hauses, in der Präsidentschaftsnachfolge. Diese Herrn werden vom Präsidenten ernannt und gehören natürlich derselben Partei wie er selbst an. Ihre Nachfolge in der Präsidentschaft, bei dem frühzeitigen Ausscheiden des Präsidenten, wird daher die Herrschaft derselben Partei fortsetzen und wird immer einen Mann an das Ruder bringen, welcher schon durch die Erfahrungen seines Amts in den Geschäften der oberen Verwaltung geschult ist. Ueberdies sind diese Männer nie Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften und haben daher weder die Gesinnung noch den Einfluss, diesen Körperschaften zur Kontrolle über den Präsidenten zu verhelfen. Wir haben bis jetzt das Unglück nicht gehabt, sowohl den Vizepräsidenten als den Präsidenten während derselben Amtsperiode zu verlieren. Ein solches Unglück ist jedoch gar nicht unmöglich, und die gründliche Lösung der Frage durch die Gesetzgebung von 1886 war gar nicht zu frühzeitig.

Wenn wir die Vorschrift der Verfassung in Bezug auf die Nachfolge in der Präsidentschaft genau prüfen, finden wir, dass keine Verfügung für den Fall des Misslingens einer Präsidentenwahl darin gemacht ist. Wie ich schon erörtert habe, muss jeder Präsident am Ende der vierjährigen Periode vom Amt ausscheiden, gleichviel, ob ein gesetzlicher Nachfolger da ist oder nicht. Wenn daher die Kongresshäuser nicht vor dem 4. März des betreffenden Jahrs jemanden zur Präsidentschaft gewählt erklären, so würden ein Interregnum und Anarchie eintreten. Nach der Annahme des oben angeführten Statuts von 1886 gab es freilich einen möglichen Ausweg aus dieser höchst gefährlichen Lage. Dieses Statut schreibt vor, dass, im Fall der Nachfolge des Staatssekretärs oder irgend eines anderen Mitglieds des Kabinetts in der Präsidentschaft, derselbe im Amt bleiben soll, bis die Dienstunfähigkeit des Präsidenten aufhört oder ein neuer Präsident gewählt wird. Diese Verfügung ist durch die Worte der Verfassung selbst gerechtfertigt. Nun, wenn die Aussicht eines Wahlmisslingens vor dem 4. März des betreffenden Jahres sehr stark werden sollte, so könnten der zeitige Präsident und der zeitige Vizepräsident, wenn es einen solchen gäbe, ihre Demissionen einreichen. Die gesetzliche Folge dieser Handlung oder Handlungen würde die Nachfolge des Staatssekretärs in der Präsidentschaft sein, oder, wenn es keinen gab, des Sekretärs des Schatzamts und so weiter. Wie schon erklärt, dürfen die Sekretäre in dem Präsidentenamt fungieren, bis die Dienstunfähigkeit des Präsidenten aufhört oder ein neuer Präsident gewählt wird. Die Verfassung sollte vorschreiben, dass der zeitige Präsident und der zeitige Vizepräsident im Amte bleiben sollen, bis ein neuer Präsident und ein neuer Vizepräsident gewählt werden. Aber der amerikanische Republikanismus bedenkt, dass eine solche verfassungsmässige Ermächtigung in der Hand eines Präsidenten ihn zur Verlängerung seiner Präsidentschaft durch Betrugs- oder sogar Gewaltmittel verführen möchte. Dieser republikanische Geist zieht, in dieser Hinsicht, die Gefahren der Anarchie denjenigen der Despotie vor.

Es ist daher ganz natürlich, dass man sich der Gefahr des Interregnums dadurch zu entledigen suchte, dass man die Wahl des Präsidenten binnen der

normalen Periode sicherstellte. Wie ich schon wenigstens angedeutet habe, entsteht diese Gefahr nicht so sehr aus der Möglichkeit, dass die Wahlmänner keinen Präsidenten wählen, weil das Repräsentantenhaus von der Verfassung ermächtigt ist, wenn es sich bestimmt erweist, dass die Wahlmänner niemanden erwählt haben, die Wahl sofort zu treffen, als aus der Möglichkeit, dass die zwei Häuser so lange über die Zählung der Wahlmännerstimmen streiten, dass die Amtsperiode des zeitigen Präsidenten abläuft, ohne dass die Häuser erklärt haben. ob die Wahlmänner jemanden zum Präsidenten erwählt haben oder nicht, welches geschehen muss, bevor das Repräsentantenhaus selbst die Wahl treffen darf. Die Verfassung schreibt vor, dass jeder Staat ebensoviele Wahlmänner wählen soll, wie er Mitglieder im Kongress zu haben berechtigt ist; dass die Art und Weise der Ernennung durch seine Legislatur bestimmt werden soll: dass die Wahlmänner sich in den betreffenden Staaten versammeln sollen, und dass sie über den Präsidenten und den Vizepräsidenten schriftlich abstimmen sollen; dass sie besondere Listen von allen Personen, für welche sie für die Präsidentschaft gestimmt haben, und von allen, für welche sie für die Vizepräsidentschaft gestimmt haben, anfertigen sollen, und darin die Zahl der Stimmen, welche sie für jede Person gegeben haben, bezeichnen sollen; dass sie diese Listen unterzeichnen und attestieren sollen, und dieselben an den Präsidenten des Senats der Vereinigten Staaten senden; dass der Präsident des Senats in der Anwesenheit sowohl des Senats als des Repräsentantenhauses alle Zertifikate eröffnen soll, und dass die Wahlstimmen dann gezählt werden sollen. Darüber, wer die Kurstimmen zählen, und wer, falls zwei oder mehr Berichte über die Wahlergebnisse aus demselben Staat eingehen, entscheiden soll, welche der Stimmen die richtigen wären und gezählt werden sollten, ist nichts bestimmt. Bis zur Wahl von 1876 hatten die Fälle dieser Art, welche vorgekommen waren, gar keine Bedeutung gehabt, da die Stimmen im allgemeinen so ausfielen, dass, wie man immer die bestrittenen Wahlmännerstimmen gezählt hätte, dieselbe Person die Majorität hatte, und kein Versuch gemacht wurde, zu entscheiden, welche Stimmen zu zählen wären. Das heisst bis zum Jahre 1886 hatten wir weder eine Verfassungsvorschrift, noch eine Kongressmassregel, noch eine Gewohnheitsregel, welche bestimmte, wer in solchen Fällen darüber zu entscheiden habe, welche Wahlmännerstimmen aus einem Staate angenommen werden sollen. Der Präsident des Senats im Jahre 1876 weigerte sich, eine solche Verantwortlichkeit auf sich zu nehmen. Es blieb dann nichts übrig, als dass die zwei Häuser solche Entscheidungen treffen mussten und treffen müssen. Wenn die zwei Häuser derselben Meinung in Bezug auf eine bestrittene Wahl sind, wird es gewiss gut gehen: aber wenn nicht, wie können dann z w e i Körperschaften die Sache entscheiden? Schon vor 1876 hatten die Häuser die Lösung dieser Frage durch die sogenannte 22te gemeinsame Massregel versucht, welche vorschrieb, dass keine Wahlmännerstimmen aus einem Staate, gegen welche entweder das eine oder das andere der Kongresshäuser Einwendung machte, angenommen werden dürften. Aber die Unzulänglichkeit dieser Lösung bestand darin, dass solche Massregeln nur für die Kongressperiode gültig sind, während welcher sie von den Häusern angenommen sind, d. h. sie

können niemals eine Dauer von mehr als zwei Jahren haben, und es ist möglich, dass das eine oder das andere der Häuser eines folgenden Kongresses sie nicht erneuern will. In der Tat, in dem Kongress von 1876—77 konnten die Häuser die 22te gemeinsame Massregel nicht erneuern, weil der Senat sie nicht erneuern wollte. In der Wahl von 1876 schuf der Kongress einen anderen Notbehelf, nämlich die Wahlprüfungskommission, welche eine einzige Körperschaft war und aus fünfzehn Mitgliedern bestand, und daher eine Entscheidung treffen konnte; diese Entscheidung hatte Geltung, wenn nicht beide Häuser dagegen stimmten. Aber die Einwendung gegen diese Einrichtung war die, dass sie das Obergericht in die Arena der Parteistreitigkeiten zog. Die Kommission bestand aus 5 Mitgliedern des Senats, 5 des Hauses und 5 des Obergerichts. Man sah gleich ein, dass dies verderblich war und nicht wiederholt werden durfte. Kurz und gut, die Häuser sahen sich auf sich selbst verwiesen. Sie mussten die Frage der jedesmaligen Entscheidung des Gegenstands durch die Handlungen von zwei gleichberechtigten Körperschaften lösen, und auf eine solche Weise lösen, dass die Sache durch ein bleibendes, permanentes Grundgesetz geregelt sein sollte. Das war keine leichte Arbeit. Wenn der Senat es gewollt hätte, wäre es leicht gewesen, ein Gesetz anzunehmen, durch welches die Mitglieder der zwei Häuser einen einzigen Körper hätten bilden können, welcher immer eine Entscheidung treffen konnte. Aber in diesem Fall, da die Mitgliedschaft des Hauses ungefähr viermal so zahlreich wie die des Senats ist, wäre der Senat ganz überwältigt, und das würde heissen, dass das Repräsentantenhaus die Wahl des Präsidenten durch die Wahlmänner immer vereiteln und dann selbst den Präsidenten wählen könnte. Man sah ein, dass eine solche Lösung der Frage die Selbständigkeit der Präsidentschaft bedrohen würde; dass sie daher, obwohl einfach, nicht richtig im Prinzip wäre. Man musste daher einen Plan ersinnen, wonach der Senat mit seiner viel weniger zahlreichen Mitgliedschaft die gleiche Macht wie das Repräsentantenhaus in der Zählung der Wahlmännerstimmen und in den Entscheidungen über alle streitigen Punkte ausüben würde, und zwar ohne die Mitwirkung eines dritten Körpers, und man musste einen Plan haben, nach welchem die Entscheidungen getroffen und die Zählung vollendet werden sollten, bevor die gesetzliche Periode der zeitigen Präsidentschaft abläuft. Diese Ziele und Endzwecke muss man immer in Betracht ziehen, wenn man das Gesetz vom 3. Februar 1887 über die Zählung der Wahlmännerstimmen richtig verstehen will. Man dachte zuerst die Sache durch ein Verfassungsamendement regeln zu müssen, aber eine Verfassungsveränderung ist bei uns in Friedenszeiten beinahe eine Unmöglichkeit. Zuletzt kam man überein, dass der Kongress die verfassungsmässige Macht habe, die Sache zu regulieren kraft der ihm zustehenden Befugnis, allerlei Ausführungsgesetze und Vollstreckungsmassnahmen zu machen. Doch, obwohl das Gesetz nur ein einfaches Kongressgesetz ist und daher zu jeder beliebigen Zeit vom Kongress aufgehoben werden darf, ist es doch so grundlegend, dass es beinahe einer Verfassungsvorschrift gleichwertig ist.

Um das Gesetz zu erklären, zerlegen wir es am besten in drei Teile. Der erste Teil enthält die Bestimmungen in Bezug auf die Mitwirkung der

Gouverneure der verschiedenen Staaten oder besonderer Tribunale in denselben in der Zählung der Wahlmännerstimmen; der zweite diejenigen in Bezug auf die Organisation und das Verfahren der Kongresshäuser als Zählungstribunal der Wahlmännerstimmen; und der dritte diejenigen in Bezug auf die endgültigen Wirkungen und Folgen der Entscheidungen der Kongresshäuser. Erstens machte es das Gesetz zur Pflicht der Gouverneure der verschiedenen Staaten, Zertifikate an den Staatssekretär der Vereinigten Staaten zu senden, welche die Namen der in ihren Staaten gewählten Wahlmänner und die Zahl der Stimmen, welche jeder von ihnen erhalten hat, enthält; und, in Fällen von streitigen Wahlen, wo dieselben von einem dazu gesetzlich bestimmten Staatstribunal geprüft worden waren, Bericht über die Verhandlungen und Entscheidungen solchen Tribunals dem Staatssekretär der Vereinigten Staaten zu erstatten. Woher der Kongress die Macht, solche Pflichten auf die Gouverneure der Staaten zu legen, bekommt, ist mir unbekannt. Die Verfassung verleiht ihm ausdrücklich keine solche Macht, und das Obergericht der Vereinigten Staaten hatte schon, in dem Falle von Prigg gegen Pennsylvania, die Entscheidung getroffen, dass ohne die ausdrückliche Verleihung einer solchen Macht der Kongress sie nicht ausüben darf, da dieselbe dem Grundprinzipe des Föderalregierungssystems widerstreitet, nämlich dem Prinzipe der Lokalselbstregierung und der Selbständigkeit der Organe der Staatenregierungen denjenigen der Zentralregierung gegenüber. Es ist zu bemerken, dass das Gesetz keine Strafe auf die Weigerung oder Unterlassung der Gouverneure, dieser Vorschrift des Gesetzes zu gehorchen, setzt. Es ist in dieser Beziehung daher, nach streng rechtlichen Grundsätzen geprüft, eher eine Bitte an die Gouverneure um Mitwirkung, als ein Befehl, eine gesetzliche Pflicht zu erfüllen. Die Zentralregierung sollte einen Beamten in jedem Staat haben, der mit der Befugnis ausgestattet ist, bei allen Wahlhandlungen der Wahlmänner und allen Wahlprüfungshandlungen der Tribunale in Bezug auf die Wahl der Wahlmänner zugegen zu sein, und welcher die Pflicht hat, Bericht darüber an den Staatssekretär der Vereinigten Staaten zu erstatten. Wenn ein Gouverneur sich einmal weigern sollte, die verlangte Mitwirkung zu gewähren, würde es dazu kommen.

Wie wir schon gesehen haben, schreibt die Verfassung selbst vor, dass die Wahlmänner in jedem Staate attestierte und versiegelte Listen ihrer Stimmen dem Präsidenten des Senats zukommen lassen sollen, und dies neue Gesetz, welches verlangt, dass der Gouverneur jedes Staats denselben Nachweis an den Staatssekretär liefere, kann nur zum Zweck haben, in dieser Hinsicht den Kongresshäusern in Bezug auf den Gang der Ereignisse in jedem Staat eine sichere Kenntnis zu verschaffen.

Der zweite Teil des Gesetzes enthält, wie gesagt, die Vorschriften in Bezug auf die Organisation und das Verfahren der zwei Kongresshäuser als höchster Wahlprüfungskörper der Präsidentenwahl. Das Gesetz betrachtet sie erst als einen Gesamtkörper und dann auch als zwei Körper. Als Gesamtkörper betrachtet, schreibt das Gesetz vor, dass die Mitglieder der zwei Häuser um 1 Uhr Nachmittag am zweiten Mittwoch Februars in dem betreffenden

Jahre in dem Raum des Repräsentantenhauses sich versammeln sollen; dass der Präsident des Senats der Präsident dieser gemeinsamen Versammlung sein soll, und die Macht, parlamentarische Ordnung zu halten, haben soll; dass keine Diskussion in der gemeinsamen Versammlung stattfinden und kein Antrag gestellt werden soll ausser einem Vorschlag seitens eines Mitglieds eines der Häuser, dass das Haus sich von der gemeinsamen Versammlung momentan zurückziehen sollte, welcher Antrag nicht an die gemeinsame Versammlung, sondern an dasjenige Haus, dessen Mitglied ihn vorgeschlagen hat, zur Entscheidung zu stellen ist; und letztens, dass die gemeinsame Versammlung sich erst nach der Vollendung der Zählung der Kurstimmen und der Erklärung des endgültigen Ergebnisses der Wahl auflösen darf. In Bezug auf die zwei Häuser als besondere Körper betrachtet schreibt das Gesetz vor, dass wenn in der gemeinsamen Versammlung der Präsident derselben alle Zertifikate und Wahlakten in Bezug auf die Präsidentenwahl aus einem Staat vorliest, er die Frage stellen soll, ob Einwendungen dagegen erhoben werden. Wenn eine von einem Mitglied jedes Hauses unterzeichnete Einwendung schriftlich gemacht wird, soll der Senat sich aus dem Raum zurückziehen und sich nach seinem eigenen Raum begeben, und die zwei Häuser sollen in besonderen Versammlungen die aus dieser Einwendung oder diesen Einwendungen entstehenden Fragen debattieren und entscheiden; die Debatte darüber darf aber nicht länger als zwei Stunden dauern und kein Mitglied darf mehr als einmal oder länger als fünf Minuten reden; am Ende der zwei Stunden soll der Vorsitzende jedes Hauses die Hauptfrage zur Entscheidung stellen, und gleich nach der Abstimmung sollen die zwei Häuser sich wieder in gemeinsamer Versammlung zusammenfinden, wo der Vorsitzende jedes Hauses Bericht über die Entschliessungen des Hauses dem Präsidenten der gemeinsamen Versammlung erstatten soll. Weiter schreibt das Gesetz vor, dass nach dem ersten Auseinandergehen der zwei Häuser, um die Einwendungen zu den Wahlakten aus einem Staat zu überlegen und zu entscheiden, jedes Haus sich bis zu 10 Uhr am nächsten Tag vertagen darf; wenn aber die Zählung der Kurstimmen aus allen Staaten nicht binnen fünf Tagen von der ersten Zusammenkunft der gemeinsamen Versammlung an vollendet ist, dürfen sich die Häuser nicht wieder vertagen, bis dieselbe zu Ende geführt ist.

Es ist sehr leicht zu ersehen, dass der Zweck dieser Vorschriften ein zweifacher ist; erstens um sich zu vergewissern, dass der Kongress zwischen dem zweiten Mittwoch im Februar und dem vierten März alle Entscheidungen in Bezug auf die Wahlmännerstimmen aus allen Staaten trifft und die Wahlmännerstimmen zählt, so dass ein Interregnum nicht eintreten kann; und zweitens um jedem Kongresshause die gleiche Macht in den Entscheidungen und in der Zählung zu gewähren, so dass das Repräsentantenhaus sich der Präsidentschaft nicht bemächtigen kann, um den Parlamentarismus oder noch schlimmer, das Direktorialsystem einzuführen. Es ist nicht zu leugnen, dass der Senat bloss um die Aufrechterhaltung der Parität seiner Macht mit der des Repräsentantenhauses auf der Annahme dieser Vorschriften bestanden hätte, und es ist auch nicht zu leugnen, dass dies allein ein wichtiges Prinzip der Verfassung ist;

aber es ist die Entwicklung und die stärkere Gestaltung der Präsidentschaft, welche wir bei dieser Betrachtung im Auge haben, nud es ist die Haltung des Senats in dieser Beziehung, welcher wir die Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Selbständigkeit der Präsidentschaft zu danken haben.

Der dritte Teil des Gesetzes enthält schliesslich die Vorschriften, welche die gesetzlichen Folgen der Entscheidungen der beiden Häuser bestimmen. Sie sind berechnet, allen Eventualitäten zu begegnen und diese zu überwinden. Erstens im Fall, dass nur ein Wahlergebnis aus einem Staate an den Kongress berichtet wird, können zwei Eventualitäten entstehen. Entweder wird dieser Bericht mit den vorgeschriebenen Zertifikaten versehen sein oder nicht. Wenn er es ist, dann bestimmt das Gesetz, dass die darin enthaltenen Stimmen gezählt werden sollen, auch wenn beide Häuser dagegen stimmen sollten; wenn nicht, dann wird die abschlägige Abstimmung beider Häuser die Wahlmännerstimmen des betreffenden Staates von der Zählung ausschliessen, aber nicht diejenige eines Hauses. Wenn nur ein Haus gegen die Annahme der Stimmen stimmt, müssen die Stimmen in diesem Fall doch gezählt werden. Zweitens, im Fall, dass mehr als ein Wahlergebnis aus einem Staate an den Kongress berichtet wird, können verschiedene Möglichkeiten entstehen. Entweder wird der Bericht des einen Wahlergebnisses mit den vorgeschriebenen Zertifikaten versehen sein und der des anderen oder der anderen nicht, oder die Berichte beider oder aller Wahlergebnisse werden mit Zertifikaten versehen sein, deren Echtheit behauptet wird, wie z. B. wo der eine mit dem Zertifikate des Gouverneurs versehen ist und der andere mit dem eines Wahlprüfungstribunals desselben Staats, oder wo zwei Personen existieren die die Gouverneursstelle in einem Staat beanspruchen, und jeder den Bericht eines Wahlergebnisses mit seinem Zertifikat versehen hat und so weiter. Oder schliesslich es wird kein Bericht der verschiedenen Wahlergebnisse mit den vorgeschriebenen Zertifikaten versehen sein. Wenn nun von zwei oder mehr Wahlberichten aus einem Staate nur einer mit Zertifikaten oder mit einem Zertifikat versehen ist, schreibt das Gesetz vor, dass wenn das Zertifikat von einem vom Staate dazu bestimmten Wahlprüfungstribunals ausgefertigt ist, die darin enthaltenen Stimmen angenommen und gezählt werden sollen, auch wenn beide Häuser dagegen stimmen sollten; wenn dagegen das Zertifikat vom Gouverneur ausgestellt ist, die abschlägige Abstimmung beider Häuser diese Stimmen von der Zählung ausschliesst und dass die übereinstimmende Entscheidung beider Häuser in einem solchen Fall die Stimmen eines anderen Wahlergebnisses in der Zählung einschliesst.

Wenn wieder zwei oder mehr Wahlergebnisse aus einem Staate an den Kongress berichtet werden, von denen beide oder alle Berichte mit Zertifikaten versehen sind, dann muss dasjenige Wahlergebnis angenommen und müssen dessen Stimmen gezählt werden, welches das Zertifikat eines vom Staate dazu bestimmten Wahlprüfungstribunals hat, auch wenn beide Kongresshäuser dagegen stimmen sollten. Wenn aber zwei oder mehr Wahlberichte aus einem Staat mit Zertifikaten von verschiedenen Tribunalen desselben Staates versehen sind, von denen jedes behauptet, dass es das richtige Tribunal sei, oder von

verschiedenen Gouverneuren, von denen jeder behauptet, dass er der richtige Gouverneur sei, so schreibt das Gesetz vor, dass die abschlägige Abstimmung eines Kongresshauses die Stimmen des betreffenden Wahlergebnisses von der Zählung ausschliesst und dass nur die übereinstimmende Entscheidung beider Häuser die Stimmen eines Wahlergebnisses in solchem Fall in die Zählung einschliesst.

Ausser der Entscheidung in Bezug auf die Echtheit der Wahlmännerstimmen aus einem Staate gab es noch einen Punkt in enger Verbindung damit, welchen das Gesetz regeln musste. Die Verfassung schreibt vor, dass die Wahlmänner in jedem Staat Stimmen für zwei Personen abgeben müssen, eine für die Präsidentschaft und eine für die Vizepräsidentschaft und dass eine von diesen Personen nicht Bürger desselben Staats sein darf wie die Wahlmänner, welche für sie stimmen und dass die Wahlmänner in jedem Staate eine Liste der Namen der Personen, für welche sie für die Präsidentschaft gestimmt haben, und eine besondere Liste der Namen der Personen, für welche sie für die Vizepräsidentschaft gestimmt haben, anfertigen sollen und dieselben unterzeichnen und attestieren und an den Präsidenten des Senats der Vereinigten Staaten senden. Ob die Wahlmänner diesen Anforderungen der Verfassung genügt haben, muss entschieden werden, bevor man zur Zählung der Stimmen, welche sie abgegeben haben, schreiten darf. Das Gesetz schreibt in dieser Beziehung vor, dass wenn beide Häuser entscheiden, dass die Wahlmänner aus einem Staate ihre Stimmen nicht regelmässig abgegeben haben, solche Stimmen von der Zählung ausgeschlossen werden müssen, aber dass wenn nur ein Haus eine solche Entscheidung trifft, sie in der Zählung eingeschlossen werden müssen. Schliesslich schreibt das Gesetz vor, dass die Wahlmännerstimmen, welche diese ganze Prüfung glücklich durchmachen, von den vier dazu bestimmten Stimmenzählern aufgezählt werden sollen, dass das Ergebnis dem Präsidenten der gemeinsamen Versammlung ausgehändigt wird, und dass der Präsident dasselbe der Versammlung verkündigen soll, und dass wenn jemand auf diese Weise als zum Präsidenten oder Vizepräsidenten erwählt erklärt worden ist, diese Erklärung genügen soll, um das Recht auf das Amt zu begründen.

Es ist nicht zu leugnen, dass der Kongress die Frage der Wahl des Präsidenten und der Zählung der Wahlmännerstimmen glücklich gelöst hat, aber auf eine höchst verwickelte Weise. Das Gesetz genügt erstens den Ansprüchen der Staaten in Bezug auf ihre verfassungsmässige Teilnahme an der Präsidentenwahl. Es genügt zweitens den Ansprüchen des Senats darauf, Parität mit dem Repräsentantenhause in der Zählung der Wahlmännerstimmen zu geniessen. Es bewahrt die verfassungsmässige Selbständigkeit der Präsidentschaft gegen die Uebergriffe des Repräsentantenhauses und dessen natürliche Tendenz, den Parlamentarismus einzuführen. Und es gewährt die Sicherheit, dass vor dem Ablauf der Periode des zeitigen Präsidenten entweder die Wahlmänner einen neuen Präsidenten wählen werden oder das Repräsentantenhaus es tun wird. Doch verwirklicht es alle diese Dinge auf eine sehr künstliche und verwickelte Weise. Ich habe keinen Zweifel, dass, früher oder später, man das ganze Verfahren der Präsidentenwahl durch

Verfassungsvorschriften und Kongressgesetze auf nationale zentralisierte Weise regeln wird, welche die direkte Abstimmung der Urwähler für den Präsidenten einführen, die Teilnahme der Staaten an dem Wahlverfahren beseitigen und dem Kongress ein einfaches unpolitisches Tribunal als höchste Wahlprüfungsbehörde substituieren werden. Wir müssen auch das Prinzip verfassungsmässig festsetzen, dass der zeitige Präsident im Amt bleiben soll bis ein neuer Präsident gewählt wird. Wie dem auch sei, wir haben doch die Präsidentschaft gegen alle erdenklichen Möglichkeiten gesichert, und hiermit haben wir zuletzt die Frage der Organisation unseres Regierungssystems gewissermassen gelöst.

Einen Monat nach der Annahme dieses Gesetzes entschloss sich der Kongress, die Amtsbesitztitelsgesetze von 1867 und 1869 gänzlich aufzuheben. Diese Gesetze machten die Entlassung der hohen Beamten von der Zustimmung des Senats abhängig. Das Aufhebungsgesetz trägt das Datum vom 3. März 1887. Seit dem ist der Präsident in seine Befugnisse wieder eingetreten, die Beamten nach eigenem Ermessen zu entlassen. Ob diese Befugnisse von der Verfassung oder von dem Gesetz herrührt, bleibt noch dahingestellt. Die Verfassungsmässigkeit der Amtsbesitztitelsgesetze wurde während der ganzen Periode ihres Bestehens nie von den Gerichten geprüft. Präsident Johnson und sein Generalanwalt versuchten sie durch eine Entscheidung des Obergerichts prüfen zu lassen, aber die Freunde der Gesetze sträubten sich dagegen und wussten Auswege zu finden, um dies zu umgehen. Nach meiner eigenen Meinung erhält der Präsident diese Befugniss von der Verfassung als die notwendige Folge seiner ausschliesslichen Verantwortlichkeit für die Vollstreckung der Gesetze. Aber es ist leicht zu sehen, dass solange das Repräsentantenhaus die Macht hat, den Präsidenten vor dem Senat zu verklagen und der Senat die Macht hat auf eine solche Anklage den Präsidenten zu verurteilen und von seinem Amt abzusetzen, die Kongresshäuser im Einverständnis miteinander und durch eine Zweidrittelmajorität, die Ausübung irgend welcher Befugnis von seiten des Präsidenten ihm zum Verbrechen machen können und den Präsidenten dafür strafen, ungeachtet dass die Verfassung ihm die betreffende Befugnis verleiht. Mit anderen Worten, die Kongresshäuser können im Einverständnis mit einander und durch eine Zweidrittelmajorität die Präsidentschaft ihrer verfassungsmässigen Selbständigkeit berauben. Doch ist dies nur eine Möglichkeit, welche soweit man voraussehen kann, nie zur Wirklichkeit werden wird. Die allgemeine Anerkennung der Notwendigkeit der selbständigen Präsidentschaft ist in das Bewusstsein des amerikanischen Volks so tief eingedrungen, dass wir gegenwärtig eher nach der Richtung des Cäsarismus als nach der des Parlamentarismus hinneigen. Ich glaube jedoch nicht, dass wir je den einen oder den andern erproben werden. Die erwählte Präsidentschaft, die verantwortliche Präsidentschaft und doch die selbständige Präsidentschaft ist unsere eigene Erfindung. Sie war zuerst ein zweifelhaftes Experiment und die Entwicklung desselben ist mit Hinundherschwanken vorwärts gegangen, aber wir haben den richtigen Weg immer herausgefühlt, wenn nicht herausgedacht und wir haben zuletzt eine Exekutive geschaffen, derengleichen sonst nirgends besteht; eine

Exekutive, welche eine wirklich selbständige Macht besitzt und welche doch nicht erblich ist; eine Exekutive, welche der Legislatur in der Gesetzgebung untergeordnet ist, doch nicht in der Weise, um den Parlamentarismus zu begründen; eine Exekutive, letztens welche bestimmt ist, den ganzen Gang der Regierung zu leiten, doch nicht in der Weise Alleinherrscher zu sein oder zu werden. Schliesslich ist die Präsidentschaft zu einer Höhe der Macht und der Selbständigkeit herangereift, um sie zu befähigen, nicht nur als das stärkste Band der Union und der Nation dazustehen, sondern auch als Leiterin der Weltpolitik der Nation zu fungieren. Und erst dadurch ist die Regierung so gestaltet worden um die Vereinigten Staaten in die Lage zu setzen, eine Weltpolitik zu haben, zu welcher Entwicklung sie in dem vergangenen letzten Jahrzehnt des Jahrhunderts gekommen ist.

Zur Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen im Jahre 1906.

Von

Gerhard Anschütz, Heidelberg.

Die Tätigkeit der gesetzgebenden Organe, welche in den Jahren vor und um 1900 fast ganz durch die grossen Kodifikations-, Revisions- und Ausführungsarbeiten auf dem Gebiete des Privat- und Civilprozessrechts in Anspruch genommen wurde, hat sich, im Reich wie in den Einzelstaaten letzthin mit steigendem Eifer den zeitweilig zurückgestellten Fragen des öffentlichen Rechts, der Verfassung und Verwaltung wieder zugewandt. Auch im grössten der deutschen Staaten ist das geschehen. Und gerade die Landtagssession von 1905 1906, auf deren Arbeiten die legislativen Publikationen des Berichtsjahres beruhen, gehört zu den, überhaupt und insbesondere im Bereiche des öffentlichen Rechts, produktivsten Perioden der preussischen Volksvertretung; sie hat eine ganze Reihe von staats- und verwaltungsrechtlichen Gesetzen gezeitigt, deren Inhalt und, soweit es das Interesse erfordert und der Raum gestattet, auch deren Wortlaut, im folgenden mitgeteilt werden soll.

I.

Das Jahr 1906 hat für Preussen zunächst mehrere Verfassungsänderungen gebracht. Sie sind zwar samt und sonders ohne durchgreifende politische Bedeutung und in dieser Hinsicht mit den in den letzten Jahren (1904 und 1906) in Baden, Bayern und Württemberg zustandegebrachten staatsrechtlichen Reformen nicht zu vergleichen, dennoch aber formell wichtig genug, um mit ihnen die Berichterstattung zu beginnen.

Die Zweite Kammer des preussischen Landtags, das Haus der Abgeordneten, bestand nach der ursprünglichen Vorschrift der Verf., Art. 69, aus 350 Mitgliedern, eine Ziffer, welche im Zusammenhang mit den territorialen Erwerbungen von 1850, 1866, 1876 auf 352, 432, 433 erhöht wurde. Nunmehr ist, durch G. v. 28. Juni 1906, eine weitere Vermehrung um 10 Sitze, also auf 443 (46 Abgeordnete mehr als im Reichstage, 1 Abgeordneter auf rund 84 000 Einw.) bewirkt worden.

Das Gesetz lautet:

Gesetz, betreffend Vermehrung der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten und Aenderungen der Landtagswahlbezirke und Wahlorte. Vom 28. Juni 1906.

Wir Wilhelm, v. G. G. etc.:

§ 1.

Die Zahl der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten (Artikel 69 Satz 1 der Verfassungsurkunde) beträgt fortan vierhundertdreiundvierzig.

§ 2.

Die Aenderungen der Wahlbezirke, der Wahlorte und der Zahl der in jedem Bezirke zu wählenden Abgeordneten, welche aus Anlass dieser Vermehrung der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten (§ 1) eintreten, werden nach Inhalt des anliegenden Verzeichnisses A hierdurch festgestellt.

§ 3.

In den Wahlbezirken, die in dem anliegenden Verzeichnisse B aufgeführt sind, werden die Wahlorte nach Inhalt dieses Verzeichnisses hierdurch anderweitig bestimmt.

§ 4.

Die Garnison von Mainz wird in Ansehung der Wahlen zum Hause der Abgeordneten von dem dritten Wahlbezirke des Regierungsbezirkes Coblenz (Anlage zu dem Gesetze vom 27. Juni 1860, Gesetz-Samml. S. 357, unter VIII) abgetrennt und dem neunten Wahlbezirke des Regierungsbezirkes Wiesbaden (Anlage B zu § 1 Abs. 2 der Kreisordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885, Gesetz-Samml. S. 193, unter II 9) zugewiesen.

§ 5.

Dieses Gesetz findet zuerst bei der ersten, nach seinem Inkrafttreten stattfindenden Neuwahl des Hauses der Abgeordneten Anwendung.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Königlichen Insiegel.

Gegeben Kiel, den 28. Juni 1906.

Aus den hier nicht mit abgedruckten Anlagen des Gesetzes ergibt sich, dass von den neugeschaffenen 10 Mandaten die Hälfte auf Berlin und Umgebung (Berlin bisher durch 9 Abgeordnete vertreten, wählt jetzt 12, Charlottenburg und Schöneberg-Rixdorf sind als selbständige Wahlbezirke mit je einem Abgeordneten ausgesondert) fallen, während die übrigen 5 den dichtbevölkerten Industriebezirken Oberschlesiens, Westfalens und der Rheinprovinz (Regierungsbezirke Oppeln, Arnsberg und Düsseldorf) überwiesen sind. Es handelt sich durchweg um Teilungen allzugrosser Wahlbezirke und hierin zeigt sich der Zusammenhang der durch das G. v. 28. Juni angeordneten Erhöhung der Mitgliederzahl des Hauses der Abgeordneten mit dem unter gleichem Datum erlassenen

Gesetz betreffend Abänderung der Vorschriften über das Verfahren bei den Wahlen zum Hause der Abgeordneten.

Artikel I.

Die Verordnung vom 30. Mai 1849 (Gesetz-Samml. S. 205) wird durch nachstehende Vorschriften abgeändert:

§ 1.

Der Protokollführer und die Beisitzer für den Wahlvorstand bei der Wahl der Abgeordneten (§ 30 Abs. 2 der Verordnung) werden durch den Wahlkommissarius aus der Mitte der Wahlmänner ernannt.

§ 2.

Haben bei der ersten Abstimmung nur zwei Personen oder, wenn von einer Wählerabteilung bei der Urwahl zwei Wahlmänner zu wählen sind, nur vier Personen, und zwar gleich viel Stimmen erhalten, so entscheidet das Los darüber, wer gewählt ist (§§ 21, 23, § 30 Abs. 3, 4 der Verordnung).

§ 3.

In Gemeinden, deren Zivilbevölkerung nach der letzten Volkszählung mindestens 50 000 beträgt, findet die Abstimmung bei der Wahl der Wahlmänner in einer nach Anfangs- und Endtermin festzusetzenden Abstimmungsfrist (Fristwahl) an Stelle der Abstimmung in gemeinschaftlicher Versammlung der Urwähler zu bestimmter Stunde (Terminswahl) statt. Abteilungen, die 500 oder mehr Wähler zählen, können in Abstimmungsgruppen geteilt werden (§§ 19, 21 der Verordnung).

Auf den Antrag des Gemeindevorstandes kann der Minister des Innern anordnen, dass bei der Wahl der Wahlmänner die Abstimmung auch in Gemeinden mit 50 000 oder mehr Einwohnern in der Form der Terminswahl oder in Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl in der Form der Fristwahl vorzunehmen ist.

§ 4.

Der Minister des Innern kann anordnen, dass in Wahlbezirken, in welchen die Zahl der Wahlmänner 500 oder mehr beträgt, die Wahl der Abgeordneten in Gruppen der Wahlmänner vorzunehmen ist, und dabei die Orte innerhalb des Wahlbezirkes bestimmen, an denen örtlich getrennte Gruppen der Wahlmänner zu versammeln sind. An Stelle dieser Bestimmungen kann unter der gleichen Voraussetzung von dem Minister auch angeordnet werden, dass in dem Wahlbezirke die Abstimmung bei der Wahl der Abgeordneten in der Form der Fristwahl stattfindet (§§ 27, 30 der Verordnung).

Ueber die Gültigkeit der Wahlmännerwahlen, welche der Wahlkommissarius für ungültig erachtet hat, und über die Ausschliessung der Wahlmänner, deren Wahl für ungültig erkannt wird (§ 27 Abs. 1 der Verordnung), entscheidet, wo Gruppen der Wahlmänner gebildet sind, die Gruppe, zu welcher der Wahlmann gehört, dessen Wahl beanstandet ist, wo Fristwahl stattfindet, der Wahlvorstand mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit ist der Wahlmann zur Wahl der Abgeordneten zuzulassen.

Artikel II.

Der Verordnung vom 30. Mai 1849 tritt folgende Vorschrift hinzu:

§ 31a.

Die Urwähler sind verpflichtet, das Ehrenamt des Wahlvorstehers, des Protokollführers oder eines Beisitzers im Wahlvorstande bei der Wahl der Wahlmänner, die Wahlmänner sind verpflichtet, das Ehrenamt des Protokollführers oder eines Beisitzers im Wahlvorstande bei der Wahl der Abgeordneten zu übernehmen.

Zur Ablehnung ist berechtigt, wer das 65. Lebensjahr überschritten hat oder durch Krankheit, Abwesenheit in dringenden Privatgeschäften, durch Dienstgeschäfte eines öffentlichen Amtes oder durch sonstige besondere Verhältnisse, welche nach billigem Ermessen eine genügende Entschuldigung begründen, an der Wahrnehmung der Obliegenheiten der im Abs. 1 bezeichneten Ehrenämter verhindert ist.

Wer die Uebernahme dieser Obliegenheiten ohne zulässigen Grund ablehnt oder sich ihrer Wahrnehmung ohne ausreichende Entschuldigung entzieht, kann mit einer Ordnungsstrafe bis zu 300 Mark belegt werden.

Wird nachträglich eine genügende Entschuldigung geltend gemacht, so kann die verhängte Strafe ganz oder teilweise zurückgenommen werden.

Die Festsetzung und Zurücknahme der Strafe steht in Landkreisen dem Landrat, in Stadtkreisen dem Bürgermeister zu. Gegen seine Verfügung ist binnen zwei Wochen nach der Zustellung Beschwerde an den Regierungspräsidenten und gegen dessen Bescheid binnen gleicher Frist Beschwerde an den Oberpräsidenten zulässig, welcher endgültig entscheidet.

Artikel III.

Die näheren Bestimmungen zur Ausführung der vorstehenden Vorschriften sind durch das Reglement (§ 32 der Verordnung) zu treffen.

Artikel IV.

Bis zum Erlasse des Wahlgesetzes (Artikel 72 der Verfassungsurkunde) treten die Vorschriften des Artikels 115 der Verfassungsurkunde, insoweit sie den Vorschriften dieses Gesetzes entgegenstehen, ausser Kraft.

Dieses Gesetz tritt mit dem 1. Oktober 1906 in Kraft.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Königlichen Insiegel.

Gegeben Kiel, den 28. Juni 1906.

Der angedeutete Zusammenhang wird durch die den Entwürfen der beiden Gesetze beigegebene gemeinsame Begründung (H. d. Abg. 1905/06, Drucksache Nr. 192, S. 2488 ff.) dargelegt. Es heisst dort: „Die Wahlen zum H. d. Abg. haben im Jahre 1903 in mehreren Landtagswahlbezirken nur mit grossen Schwierigkeiten vorschriftsmässig durchgeführt werden können. Der Grund dafür lag, abgesehen von stellenweise unternommenen absichtlichen Störungsversuchen, zum Teil in der erheblichen Stärke der zur Wahl zusammentretenden Wahlkörper, zum Teil in der Unzulänglichkeit der an den Wahlorten vorhandenen Wahllokale, zum wesentlichen Teil aber auch in gewissen, das Wahlverfahren erschwerenden Formvorschriften. . . . Die Staatsregierung hat daher die Teilung einiger der grössten Wahlbezirke, die Verlegung einer Anzahl nicht mehr geeigneten Wahlorte und die Einführung erleichternder Vorschriften für das Wahlverfahren in Aussicht nehmen müssen. Die vorgesehene Teilung von Wahlbezirken lässt sich nicht ohne eine Vermehrung der verfassungsmässigen Zahl der Mitglieder des H. d. Abg. durchführen. . . .“ — Die Vermehrung der Mandate erscheint somit nicht als das primär Beabsichtigte, sondern als die Folge anderweiter auf das Wahlrecht und Wahlverfahren bezüglicher Veränderungen. Auch Preussen hat also seine Wahlrechtsreform erhalten: eine verschwindend geringe Abschlagszahlung auf Forderungen, deren Höhe nur durch ihre innere Berechtigung übertroffen wird, — aber immerhin eine Verbesserung des bestehenden Zustandes in einzelnen Punkten.

Die Reformbedürftigkeit des preussischen Landtagswahlrechts, — zunächst noch ganz abgesehen von der Fragwürdigkeit der politischen Prinzipien, auf denen es beruht, — wurde

in der Tat von kaum irgend jemand mehr geleugnet und auch (vgl. ausser der angeführten Begründung insbesondere die Rede des Ministers des Innern v. Bethmann-Hollweg bei Einbringung der Vorlagen im Abg.-H., Sten. Ber. S. 3739 ff.) von der Staatsregierung zugestanden. Schlimme Mängel des geltenden Rechts sind bei den letzten Landtagswahlen (1903) namentlich in den grössten Wahlbezirken hervorgetreten. Die drei grössten, nunmehr geteilten, Bezirke (Arnsberg Nr. 5, Potsdam Nr. 9, Oppeln Nr. 5) zählten zuletzt nicht weniger als 970940, 688506, 608446 Einwohner; der erste von diesen dreien umfasste 9 Stadt- und Landkreise! Dass Grössenbemessungen und Bevölkerungszahlen von dieser Höhe bei einem Wahlverfahren, wie es dermalen in Preussen durch die Verordnung vom 30. Mai 1849 gestaltet ist, zu enormen praktischen Schwierigkeiten führen können, ist leicht einzusehen. Die Verordnung von 1849 beruht bekanntlich auf dem Grundsatz des indirekten, öffentlichen Wahlrechts mit mündlicher Stimmabgabe zu Protokoll in gemeinsamer Versammlung der Urwähler und Wahlmänner. Beide Akte, die Wahl der Wahlmänner wie die Abgeordnetenwahl gehen m. a. W. vor sich im Wege der öffentlichen und mündlichen „Terminwahl", wie das Gesetz es, mit einem neuen und treffenden Ausdruck, zum Unterschied von dem neu eingeführten System der „Fristwahl" bezeichnet. Während nun allzugrosse Urwählerkörper nach Lage des geltenden Rechts selten vorkommen werden, da die V. von 1849 Urwahlbezirke von mehr als 1749 Einwohnern nicht zulässt (immerhin gibt es, wie die angef. Begründung S. 2490 nachweist, Urwahlbezirke, deren stärkste, die dritte Abteilung 800 Wähler und mehr zählt), steigt die Anzahl der Wahlmänner eines Wahlbezirks, also die Stärke der die Abgeordnetenwahl ausführenden Wahlkörper zuweilen bis zu geradezu ungefügen Ziffern an. In den drei genannten Wahlbezirken und im Bezirk Düsseldorf Nr. 5 betrug die Zahl der Wahlmänner bei den Wahlen von 1903 in runden Ziffern: 3600, 3000, 2600, 2200. Man bedenke: 3000 und mehr Personen müssen, wie die V. von 1849 es vorschreibt, von dem Wahlkommissar zum Wahltermin, jeder einzelne schriftlich, eingeladen werden, im Termin wird jeder von ihnen, Mann für Mann, aufgerufen, an den Tisch des Wahlkommissars beordert und veranlasst, den Namen seines Kandidaten zu Protokoll zu geben. Sind in dem Wahlbezirk mehrere — 2 oder 3 — Mandate zu besetzen, so wird jeder der mehreren Abgeordneten in einem besonderen Wahlgange gewählt. Eine ordnungsmässige Durchführung, ja die Möglichkeit jeder Durchführung dieser Vorschriften würde, wenn die Beteiligung an den Landtagswahlen in Preussen nicht so auffallend schwach wäre, wie es erfahrungsgemäss der Fall ist, — wenn sie annähernd die Stärke der Reichstagswahlbeteiligung erreichte, nicht nur in jenen grössten, sondern auch in viel kleineren Wahlbezirken schon an dem Umstande scheitern, dass an den wenigsten Wahlorten Lokale von genügender Weiträumigkeit vorhanden sein möchten. Aber auch bei dem herrschenden Tiefstande der Wahlbeteiligung hat sich diese Lokalfrage als schwerwiegend genug erwiesen, um den Gesetzgeber zum bessernden Einschreiten zu veranlassen: zur Teilung der grössten Wahlbezirke, zur Verlegung der Wahlorte, endlich zur Einführung des Systems der Fristwahl und zur Bildung von Wählergruppen.

Die Wahlen, Ur- wie Abgeordnetenwahlen, waren bisher (vgl. V. vom 30. Mai 1849 §§ 19—22, 27, 30) stets Terminwahlen, d. h. sie vollzogen sich durch „Abstimmung in gemeinschaftlicher Versammlung der Wähler" (Art. I § 3 des oben mitgeteilten Textes der Novelle) und zwar war dieser Modus wie alles, was sonst in der V. von 1849 steht, vermöge der Wirkung des Art. 115 der Verfassung bis zum Erlass des „Wahlgesetzes" (auf

welches wir noch heute warten) verfassungsmässig festgelegt. Die Bildung von Wählergruppen, also die Veranstaltung von Teilversammlungen der Wähler (örtliche Teilung der Wählerschaft) ist durch die Verf., Art. 71 Abs. 7, freilich nur für die Urwahlen, zugelassen, das aktuell geltende Recht, die V. von 1849 kannte jedoch diese nützliche Einrichtung (welche in der Folge nur ausnahmsweise in einzelnen Wahlbezirken Schleswig-Holsteins, Hannovers, Hohenzollerns eingeführt wurde, vgl. Wahlreglement vom 14. März 1903 § 11) nicht und liess sie insbesondere auch nicht für die Abgeordnetenwahl zu, wo die Gruppenbildung, wegen der zuweilen enormen Stärke der abstimmenden Wahlmännerkörper (s. oben) noch wünschenswerter ist als bei der Urwahl.

Art. I § 3 des G. v. 28. Juni 1906 bezieht sich auf die Urwahlen. Für diese ist jetzt in Gemeinden mit mindestens 50000 Einw. die Fristwahl zum Prinzip erhoben. Jedoch kann der Minister des Innern auf Antrag des Gemeindevorstandes anordnen, dass es auch in Gemeinden von dieser Grösse bei dem im übrigen als Regel geltenden Systeme der Terminwahl verbleibt, wie er andererseits, ebenfalls in Berücksichtigung lokaler Wünsche, in Gemeinden unter 50000 Einw. die Fristwahl einführen kann. Wie es die Verf., Art. 71 Abs. 7, schon vorsieht, können (nicht müssen) die Urwählerabteilungen mit mehr als 500 Wählern in Abstimmungsgruppen geteilt werden.

Art. I § 1 (Protokollführer und Beisitzer des Wahlvorstandes werden nicht mehr, wie bisher, von der Wahlversammlung gewählt, sondern durch den Wahlkommissar ernannt) und § 4 bringen neue Vorschriften für die Abgeordnetenwahlen. Hier ist zur Erleichterung der Durchführung des Wahlgeschäfts in erster Linie die Möglichkeit der Gruppenbildung eröffnet, aber auch die Fristwahl für zulässig erklärt. Die erforderlichen Anordnungen erlässt auch hier der Minister des Innern. Schreibt er Gruppenbildung vor, so bestimmt er auch den Wahlort jeder Gruppe. Auf beide (Ur- und Abgeordneten-)Wahlen bezieht sich Art. II der Novelle: Verpflichtung der Wähler zur Annahme der Ehrenämter des Wahlvorstehers u. s. w. Die durch Art. III dem Verordnungswege („Reglement", durch das Staatsministerium zu beschliessen) überwiesenen Ausführungsbestimmungen sind unter dem 20. Okt. 1906 erlassen und im Min.-Bl. der inn. Verw. 1907, S. 1 publiziert worden. Die durch Art. IV bewirkte Verfassungsänderung war aus folgendem Grund geboten. Art. I und II ändern die V. vom 30. Mai 1849 ab. Hiermit würde zwar an sich, nach der rechtlichen Natur der V. von 1849 das Verfassungsänderungsverfahren noch nicht gefordert sein, denn die V. hat, als nachträglich vom Landtag genehmigte Notverordnung nur die Kraft eines einfachen, nicht die eines Verfassungsgesetzes. Auch ist sie durch Art. 115 der Verf. nicht zu einem integrierenden Bestandteil der Verfassung erklärt. Wenn aber dieser Art. 115 anordnet:

„Bis zum Erlasse des im Art. 72 vorgesehenen Wahlgesetzes bleibt die Verordnung vom 30. Mai 1849, die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer betreffend, in Kraft";

so wollte damit gesagt sein: 1. bis zum Erlass eines die wahlrechtlichen Grundsätze der Verf., Art. 70 ff. näher ausgestaltenden Gesetzes bleiben diese Grundsätze, Art. 70, 71, 72, 74 suspendiert[1]); 2. die V. vom 30. Mai 1849 schliesst also, obwohl den genannten Artikeln gegenüber lex prior, dieselben aus; 3. die V. ist durch Art. 115 den Art. 70—72, 74 gegenüber als Ganzes und in allen Einzelbestimmungen aufrechterhalten und zwar in ihrer damaligen, zur Zeit des Inkrafttretens der Verf., bestehenden Gestalt, welche letztere vor

1) Und zwar vollständig, unbesehen ihres Inhalts, suspendiert; a. M. Frormann im Archiv f. öff. Recht XV S. 234 ff.

Erlass des verheissenen „Wahlgesetzes“ nicht abgeändert werden soll. Art. 115 in Verbindung mit Art. 72 gestattet und fordert die Ersetzung der V. von 1849 durch ein die Prinzipien des Art. 70 ff. verkörperndes, kodifikatorisches, d. h. den Gegenstand erschöpfendes Wahlgesetz; novellarische Vorschriften, Abänderungen und Ergänzungen der V. von 1849 im einzelnen sind durch Art. 115 verboten bezw. nur statthaft nach vorheriger oder unter gleichzeitiger Ausserkraftsetzung dieses Verbotes. Solche wahlrechtlichen Novellen erfordern ausserdem eine Aenderung der Art. 70—72, 74 dann, wenn und soweit man von den dort vorgezeichneten Grundsätzen (z. B. Voraussetzungen der Wahlberechtigung und Wählbarkeit, Dreiklassensystem, indirektes Wahlverfahren) abweichen will. Nach dem vorstehend Dargelegten war es korrekt und notwendig, wenn die das Wahlrecht betreffenden Spezialgesetze vom 24. Juni 1891 und 29. Juni 1893 als Abänderung nicht nur des Art. 115, sondern auch des Art. 71 behandelt wurden, denn sie enthalten wesentliche Abweichungen von den Vorschriften des letztgenannten Art. (fingierter Dreimarksteuersatz der nicht zur Staatssteuer Veranlagten, Aufhebung des Prinzips der gemeindeweisen Drittelung, Berücksichtigung der Kommunalsteuern bei der Abteilungsbildung). Was nun die neueste vorliegende Novelle vom 28. Juni 1906 betrifft, so bedingt sie als solche, in ihrer Eigenschaft als Teil- und Spezialgesetz, eine Ausserkraftsetzung des Art. 115. Dieser Forderung genügt ihr Art. IV. Eine entsprechende Ausserkraftsetzung der Art. 70ff. wäre dann nötig gewesen, wenn man auch diesmal, wie 1891 und 1893, materielle Aenderungen der in Art. 70 ff. bezeichneten Grundsätze bewirkt hätte. Da dies nicht der Fall ist, da die eingeführten Neuerungen auf dem Gebiete des Wahlverfahrens jene Grundsätze nicht alterieren, war es nicht erforderlich, ausser dem Art. 115 auch noch die Art. 70—72, 74 für abgeändert zu erklären. —

Die parlamentarische und ausserparlamentarische Kritik der beiden Wahlrechtsnovellen vom 28. Juni 1906 hat ihr Urteil über dieses legislative Zwillingspaar mit Vorliebe in das Wort „Flickwerk“ zusammengefasst. Mehr als Flickwerk ist es auch nicht, es will, wie der Minister des Innern v. Bethmann-Hollweg sich etwas euphemistischer ausdrückte, Unebenheiten des bestehenden Systems beseitigen (vgl. Sten. Ber. a. a. O. S. 3743). Nun mehren sich aber, und gerade auch in weiten Kreisen, denen die preussische Staatsregierung ihr Ohr sonst nicht zu verschliessen pflegt, die Stimmen derer, die nicht sowohl die Unebenheiten als vielmehr das System beseitigt sehen möchten. Die Abschaffung des Dreiklassensystems ist längst nicht mehr ein Programmpunkt bloss der sozialen und bürgerlichen Demokratie. Wenn die nationalliberale Partei durch einen ihrer Führer, den Abg. Dr. Krause (vgl. Sten. Ber. a. a. O. S. 3759ff.) die Verwahrung dagegen aussprechen liess, dass in den beiden Novellen „auch nur der kleinste Anfang einer Wahlreform zu erblicken sei“ und der Redner weiter betonte: „das Verlangen nach einer Abänderung des preussischen Wahlrechts beschränkt sich keineswegs etwa auf diejenigen Kreise, welche der sozialdemokratischen Führung unterstehen, sondern weite Kreise der Bürgerschaft haben in der Tat das Gefühl, dass das Gesetz (gemeint ist die V. vom 30. Mai 1849) . . . . . nicht mehr als ein gerechtes Wahlgesetz anzusehen ist, und dass es das Recht derjenigen, denen das Wahlrecht gegeben werden sollte, im Laufe der Zeit im höchsten Masse verkümmert hat; und nach dieser Richtung hin ist Abhilfe dringend notwendig“; — so hat er damit nicht nur der Stimmung seiner Partei beredten Ausdruck verliehen, sondern auch ein sachlich durchaus zutreffendes Urteil gesprochen. Weit in die Reihen der freikonservativen Partei hinein reicht der — freilich nicht immer eingestandene — Widerspruch gegen die Vortreff-

lichkeit des Dreiklassenwahlrechts, und muss man nicht selbst den Minister v. Bethmann-Hollweg zu denen rechnen, die nicht sowohl Einzelheiten als das Prinzip der V. v. 1849 für reformbedürftig halten? Am Schluss seiner angef. Rede (vgl. a. a. O. S. 3746) bekennt er, von dem Ernst der Wahlrechtsfrage tief durchdrungen zu sein. Jedenfalls sieht er doch hier eine offene, eine ungelöste, also zu lösende Frage. Eine Frage, deren „Ernst" ebenso wie ihre Schwierigkeit vollkommen zuzugestehen ist. Wie sie zu lösen sein wird, darauf gibt es bekanntlich nicht nur eine Antwort. Eine von vielen ist die Einführung des Reichstagswahlrechts. Sie ist „furchtbar einfach", wie Herr v. Bethmann-Hollweg sagt (S. 3744); ist sie deshalb falsch? Auch diese Frage mag hier offen bleiben. Für die praktisch-politische Betrachtung des preussischen Wahlrechtsproblems ist ausschlaggebend, dass die Staatsregierung — wie aus der Rede des Ministers hervorgeht — für die Annahme des allgemeinen und direkten Wahlrechts zur Zeit unter keiner Bedingung zu haben ist. Da ferner das Herrenhaus einer so „demokratischen" Neuerung nur zustimmen würde, wenn seine traditionelle und dermalige Zusammensetzung bis zur Nichtwiedererkennbarkeit verändert würde, eine solche Veränderung aber wiederum nur von der Regierung selbst durch einen Pairsschub von bisher nicht dagewesenem Umfang bewirkt werden könnte, so reduzieren sich die Aussichten für die Einführung des Reichswahlrechts in Preussen auf Null, selbst wenn man mit der — durchaus nicht feststehenden — Tatsache rechnen will, dass sich im Abgeordnetenhause für jene Einführung eine Mehrheit findet. Selbst diejenigen, welche die Stellung des Ministers zum allgemeinen Wahlrecht nicht teilen, dieses Wahlrecht vielmehr als auch für den preussischen Staat richtig und vernünftig ansehen, werden einsehen, dass die Verwirklichung ihrer Ansicht für absehbare Zeit eine politische Unmöglichkeit ist und werden sich, nach dem Satze, dass Politik die Kunst ist, dem Richtigen zustrebend das Mögliche zu erreichen, bescheiden müssen, auf eine Reform hinzuwirken, die dem preussischen Volke an Stelle des jetzigen, formell allgemeinen (denn die Wahlberechtigung ist an einen Zensus nicht gebunden), im tatsächlichen Effekt aber ganz eng beschränkten Wahlrechts nicht gleich das unbeschränkteste, sondern vorerst eine Zwischenform gibt, eine Ermässigung des im Reiche, in Württemberg und Baden geltenden Wahlrechtstypus, welcher genügend „antidemokratisch" gefärbt ist, um die Zustimmung zu ihr auch den Parteien der Rechten zu ermöglichen. Ueber Art und Grad einer solchen Ermässigung sich zu verständigen, wird nicht leicht sein. Manche haben das Pluralwahlrecht als für Preussen geeignet empfohlen und im Landtage scheint die nationalliberale Partei sich für seine Einführung zu interessieren. Die prinzipiellen und praktischen Bedenken, welche J e l l i n e k (Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen, Dresden 1905, S. 33 ff.) gegen diese Wahlrechtsform vorträgt, teile ich vollkommen, immerhin wird das Pluralwahlrecht, sei es auch nur als eine Uebergangsstufe zum allgemeinen Wahlrecht, als akzeptabel in Frage kommen können. Wie diese Einrichtung im einzelnen auszugestalten ist, muss hier ganz dahingestellt bleiben. Prognose: Wer die Dinge sieht, wie sie sind, wer die Stärke der politischen und sozialen Mächte, ohne deren Dasein und Vorherrschaft Preussen nicht Preussen sein würde, kennt, wer die kaum überwindliche Abneigung dieser Mächte gegen jedes Rütteln an den Grundlagen auch ihrer parlamentarischen Vorherrschaft als eine gegebene Grösse in Rechnung stellt, wird urteilen müssen: das Pluralwahlrecht hat Aussicht auf Annahme nur dann, wenn nicht sowohl die Bejahrteren oder die Verheirateten oder die Gebildeten unter den Staatsbürgern, sondern vor allem die Hochbesteuerten, die Wohlhabenden, zu Pluralwählern — mit 2, 3 oder mehr Stimmen — erklärt werden. Das

Pluralwahlrecht wird in Preussen ein verhülltes Zensuswahlrecht sein oder es wird nicht sein. Verwirft man das Pluralsystem, so bliebe noch der Weg einer gerechteren Abgrenzung der Urwählerabteilungen, etwa durch Einführung der sog. Zwölftelung anstatt der geltenden Drittelung der Steuersummen (wogegen der Minister des Innern, a. a. O. S. 3742 ff. sich mit dem Hinweis darauf erklärt hat, dass dadurch eine wesentlich bessernde Verschiebung der bestehenden Zustände nicht herbeigeführt werden würde), vor allem aber der Gedanke der Abschaffung der indirekten Wahl ohne sonstige Veränderung des Steuerklassenprinzips. Dieser letztere Gedanke — er sei hier lediglich zur Diskussion gestellt — würde, wie der Kenner des preuss. Verwaltungsrechts weiss, lediglich die Ausdehnung des im grössten Teile des Staates schon seit Jahrzehnten geltenden und bewährten Kommunalwahlrechtssystems auf die Staatswahlen, das Wahlrecht zum Hause der Abgeordneten, bedeuten, — nichts anderes und nicht mehr. Man schaffe lauter Dreierwahlkreise, der Art, dass die drei, wie bisher nach dem Dreiklassensystem gebildeten Wählerabteilungen je eines der drei Mandate des Kreises besetzen und zwar vermittelst direkter Wahl besetzen. Dadurch würde die unleugbar gehässigste Wirkung des geltenden Landtagswahlrechts beseitigt sein, die nämlich, dass in den Wahlmännerkollegien die Vertreter der dritten Abteilung von denen der beiden oberen Abteilungen majorisiert werden und es danach den breiten Massen des Volks, welche das letzte Drittel der direkten Steuern aufbringen, glatt unmöglich gemacht ist, Männer ihrer Klassenzugehörigkeit und ihres Vertrauens ins Parlament zu entsenden. —

Eine weitere Verfassungsänderung brachte das

Gesetz, betreffend die Abänderung des Artikels 26 und die Aufhebung des Artikels 112 der Verfassungsurkunde vom 31. Jan. 1850. Vom 10. Juli 1906.

Wir Wilhelm, v. G. G. etc.:

§ 1.

Der Artikel 26 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 erhält folgende Fassung:

Das Schul- und Unterrichtswesen ist durch Gesetz zu regeln. Bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung verbleibt es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei dem geltenden Rechte.

§ 2.

Der Artikel 112 der Verfassung wird aufgehoben.

Gegeben u. s. w.

Dieses Gesetz ist der Initiative des H. d. Abg. entsprungen, wo es, bei Gelegenheit der Beratung des neuen Volksschulunterhaltungsgesetzes von dem Abgeordneten Schiffer u. Gen. vorgeschlagen wurde; es wird daher häufig „lex Schiffer“ genannt.

Die bisherigen Art. 26 und 112 Verf. Urk. lauteten: „Ein besonderes Gesetz regelt das ganze Unterrichtswesen“ und „Bis zum Erlass des im Artikel 26 vorgesehenen Gesetzes bewendet es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen“. Man hat also den 112. in den 26. Artikel unter Aenderung der Fassung beider Artikel, hineingearbeitet. Der Vergleich des alten mit dem neuen Text zeigt und die Entstehungsgeschichte der lex Schiffer lehrt, dass eine materielle Abänderung des geltenden Rechts nicht bewirkt und auch nicht beabsichtigt wurde; das ganze hat eine nur formelle, und zwar deklaratorische Bedeutung. Der Vater der Novelle, Abg. Schiffer hat, überall im Einklang mit der Mehrheit des H. d. Abg., sich ausdrücklich zu der Ansicht bekannt, „dass der Inhalt dieses Antrags, (d. h. der vorgeschlagenen lex Sch.) bereits in der Verfassung enthalten ist; dass das, was dieser Inhalt ermöglichen soll, auch bereits auf Grund des bestehenden Verfassungsrechts erlangt und verwirklicht werden kann“ (vgl. Sten. Ber. a. a. O. S. 4131). „Es handelt sich“, führte der Redner weiter aus, „bei unserm Antrage um eine alte und unausgetragene Streitfrage, um die Auslegung des Art. 26 Verf.-

Urk. Die Streitfrage kulminiert — um über verschiedene Mittelmeinungen hinwegzugehen — in der Frage, ob in dem Satze „Ein besonderes Gesetz regelt das ganze Unterrichtswesen" das Wort ein zu betonen ist, ob also anzunehmen ist, dass nach der Verfassung nur ein einheitliches, allumfassendes, abschliessendes Gesetz über Schule und Unterricht ergehen könne, oder ob die Verfassung nichts anderes sagen will als das, was jetzt unser Antrag sagt: dass überhaupt eine gesetzliche Regelung dieses Gebietes zu erfolgen hat." Die legislatorische Praxis habe sich überwiegend auf dem Standpunkt der zweiten Alternative gestellt, viele Einzelgesetze über Schul- und Unterrichtswesen seien erlassen worden, ohne dass eine Unvereinbarkeit mit der Verfassung angenommen worden ist; nur das Gesetz vom 15. Juli 1886 über die Anstellung der Lehrer in Westpreussen und Posen sei als Verfassungsänderung behandelt worden. Letzteres sei nicht erforderlich gewesen, Art. 26 lasse auch Teil- und Spezialgesetze zu. Das vorgeschlagene Gesetz bedeute also „nichts weiter als eine Deklaration, eine Klarstellung". „Die Konsequenz unseres Antrages ist also, dass sich in rechtlicher Beziehung gar nichts ändert, dass insbesondere die Suspension derjenigen Verfassungsartikel (20—25), die das Schul- und Unterrichtswesen betreffen, nach wie vor erhalten bleibt . . . Endlich soll nach wie vor unberührt bleiben das Recht der Verwaltung, nach Massgabe des bestehenden und kommenden Rechts Anordnungen über das Schul- und Unterrichtswesen zu treffen" (a. a. O. S. 4134; vgl. die mit dieser Ansicht vollkommen konformen Ausführungen der Abg. Marx (Berichterstatter). S. 4251 ff., Pallaske (S. 4258 ff.) und des Unterrichtsministers Dr. Studt, S. 4264 ff.). Hieraus ergibt sich als Inhalt und Sinn der lex Schiffer: der erste Satz des jetzigen Art. 26 formuliert den bisherigen Art. 26 so, wie er — mit Ausnahme jenes singulären Falles des Gesetzes vom 15. Juli 1886 — von den gesetzgebenden Faktoren immer verstanden worden ist; eine usuelle Interpretation ist damit zur authentischen gesteigert, eine Aenderung des geltenden Rechts nicht bewirkt worden. Ebensowenig darf — wie gegen Hubrich, Hirths Annalen 1907 S. 89 ff. zu behaupten ist — der zweite, den bisherigen Art. 112 rekapitulierende Satz des Art. 26,

„Bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung verbleibt es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei dem geltenden Recht"

als materielle Rechtsänderung aufgefasst werden. Dieser Satz sagt durchaus nichts, was nicht schon in dem früheren Art. 112 enthalten war. Art. 112 beruht auf einem, im Interesse der Unterrichtsverwaltung gestellten, wahrscheinlich von ihr bestellten Antrage des Abg. Stiehl, den die II. Revisionskammer von 1849 (s. Hubrich a. a. O. S. 92 ff.) nach angelegentlicher Befürwortung durch den Unterrichtsminister v. Ladenberg zum Beschluss erhob. Er bezweckte, die das Unterrichtswesen betreffenden Verfassungsartikel 20—25 bis zum Erlass des durch Art. 26 verheissenen Unterrichtsgesetzes zu suspendieren und die „jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen", d. h. die vorkonstitutionellen Schul- und Unterrichtsgesetze einschliesslich der auf ihnen beruhenden Befugnisse der Unterrichtsverwaltung, das Schulwesen im Verordnungswege zu regeln, den gedachten Artikeln gegenüber in Kraft zu erhalten. Um diesen Zweck zu erreichen, bedurfte es des Art. 112; die allgemeine clausula salvatoria des Art. 109 genügt dazu nicht (unrichtig Hubrich a. a. O. S. 96), denn sie wahrt dem vorkonstitutionellen Recht die Fortgeltung nur, soweit es „der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderläuft", es handelte sich aber hier um die einstweilige Aufrechterhaltung gerade solcher Rechtssätze und Einrichtungen, welche den neuen schulpolitischen Prinzipien, Art. 20—25 allerdings zuwiderliefen, wie z. B. um die Normen

über die Erhebung von Schulgeld, welche durch Art. 25 Abs. 3 der Verf. einfach beseitigt worden wären, wenn man diesen Art. nicht suspendiert hätte. Die „jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen“ sind also die auf Schule und Unterricht bezüglichen Gesetze des absoluten Staates, sie und nur die in ihnen enthaltenen administrativen Vollmachten, Verfügungs- und Verordnungsgewalten der Unterrichtsverwaltung sind durch Art. 112 in Geltung erhalten worden. Eine andere und weitergehende Bedeutung darf dem Art. 112 nicht untergelegt werden. Schon vor Jahren hatte Arndt die Theorie aufgestellt, aus Art. 112 folge, dass die Befugnis der Krone zum Erlass von Rechtsnormen auf dem Gebiete des Unterrichtswesens unbeschränkt bestehen geblieben sei. Danach wäre diese Materie eine absolutistische Insel, auf der die sonst konstitutionell beschränkte Krone sich nach wie vor der Verfassung als Gesetzgeber betätigen und somit dem Schul- und Unterrichtswesen jede rechtliche Ordnung geben kann, die ihr beliebt. Das ist mitnichten der Sinn des Art. 112. Der Art. konserviert nicht das Recht der absoluten Krone, unbeschränkt Rechtsnormen in Schulangelegenheiten zu erlassen, sondern er konserviert, unter Suspension der Art. 20—25, das Schulrecht des absoluten Staates, z. B. des A.L.R. Teil II Tit. 12, die schlesischen Schulreglements von 1765 und 1801 u. s. w., er lässt ausserdem selbstverständlich unberührt das Recht der Regierung, im Verordnungs- und Verwaltungswege alles zu regeln, was nach allgemeinen konstitutionellen Grundsätzen (Art. 45 der Verf.) im Verwaltungswege, ohne dass ein Gesetz erforderlich ist, geregelt werden kann. Die Arndtsche Lehre ist von mir (Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, 2. Aufl. S. 67ff.) ausführlich und, wie ich meine, mit durchschlagenden Gründen widerlegt worden; wäre sie richtig, so hätten alle die zahlreichen Einzelgesetze, die auf dem Gebiete des Schulwesens seither gegeben worden sind, z. B. die ganze Reihe der Gesetze über Besoldung, Pensionierung, Hinterbliebenenversorgung der Lehrer, es hätte zuletzt noch das neue Schulunterhaltungsgesetz von 1906 (s. unten) im Verordnungswege erlassen werden können. Warum hat die Staatsregierung von dieser ihrer Machtvollkommenheit so ausserordentlich günstigen Auslegung des Art. 112 niemals Gebrauch gemacht? Doch wohl, weil sie sie für unrichtig hielt. Neuestens hat nun Hubrich a. a. O. S. 89ff., 96 ff. die Meinung Arndts wiederum aufgenommen, jedoch nur für die Rechtslage vor der lex Schiffer, für den jetzt aufgehobenen Art. 112, während er (vgl. a. a. O. S. 99, 100) das heutige Recht, Art. 26 neuer Fassung, durchaus im Sinne meiner s. Zt. gegen Arndt vertretenen Ansicht versteht und interpretiert. Er glaubt, aus der Entstehungsgeschichte des Art. 112 herauslesen zu sollen, dass man damals beabsichtigt habe, das Schul- und Unterrichtswesen nicht bloss von den Art. 20—25, sondern auch „von der Herrschaft des Prinzips des Art. 62 der Verf.“ (wonach, wie die herrschende Meinung und mit ihr auch Hubrich annimmt, Rechtsnormen grundsätzlich nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden dürfen) zu emanzipieren (a. a. O. S. 96, 99), oder anders ausgedrückt, ausser den Art. 20—25 auch den Art. 62 für die Materie des Schulrechts zu suspendieren. Dass man bei der Schul- und Unterrichtsgesetzgebung 1872—1906 „den Landtag zur Mitwirkung heranzog“, sei von seiten der Krone „bare Freiwilligkeit“ gewesen, an sich hätte man die Sache ebensogut auch ohne den Landtag machen können. — Was wohl der Landtag dazu gesagt haben würde, wenn die Regierung es einmal versucht hätte, sich auf den Arndt-Hubrichschen Standpunkt zu stellen? Leider muss diese Frage offen bleiben, denn die Regierung hat, wie gesagt, jenen Versuch niemals unternommen. Sie ist auch offenbar nie auf den Gedanken verfallen, ihn zu unternehmen. Wie fern insbesondere der Minister,

unter dessen Verwaltung der Art. 112 entstand, der mit dem Abg. Stiehl zusammen als Vater der Bestimmung anzusehen ist, der Unterrichtsminister v. Ladenberg einer Theorie stand, welche er ganz gewiss nicht ahnte, die erst in unsern Tagen von Arndt und Hubrich erfunden wurde, beweist Hubrich selbst auf das schlagendste. Nach einem eingehenden und gewissenhaften Referat über die einschlägigen Verhandlungen der II. Kammer (20. November 1849) gibt er unumwunden zu: „Die Worte des Ministers v. Ladenberg lassen bei sorgfältiger Prüfung keinen Zweifel darüber bestehen, dass er in dem Antrage Stiehl (der Grundlage des Art. 112) nichts weiter sah als eine besondere Beruhigungsklausel, die nur das noch deutlicher ausdrücken sollte, was der Minister schon in Art. 23 und 108 oktr. Verf. gefunden hatte. Die positiven Normen des vorkonstitutionellen Schul- und Unterrichtsrechts, mit Einschluss derjenigen, welche die Schul- und Unterrichtsverwaltungsorgane zu einer Rechtsnormierung intra legem befähigten, sollten vorderhand weiter gelten .... Den König als absoluten Gesetzgeber auf dem Gebiete von Schule und Unterricht zu erhalten, war nicht die Tendenz, welche dem Amendement Stiehl nach Ansicht des Ministers eigen sein sollte". Na also! Die Väter des Art. 112, die doch am besten wissen mussten, was sie mit der Bestimmung wollten und wie sie zu verstehen sei, haben in den Artikel nichts weiter hineinlegen wollen als die Salvierung der Unterrichtsnormen des absoluten Staates, ohne Rücksicht auf Art. 20—25 der Verf., an die Theorie von der „absolutistischen Insel" (der Ausdruck stammt übrigens nicht von Hubrich, sondern von mir) haben sie nicht im entferntesten gedacht. So aber, wie er gestellt war, ist der Antrag Stiehl von beiden Kammern und von der Staatsregierung angenommen worden; wenn bei den Verhandlungen darüber einige Abgeordnete (Reichensperger, Richter u. a.) Besorgnisse darüber äusserten, ob nicht vielleicht die Unterrichtsverwaltung aus dem Art. 112 aus der Bestimmung weitergehende Rechte als die, welche ihr bewilligen wolle, herleiten werde, so haben sie hiermit eben nur gezeigt, wie der Artikel nicht zu verstehen ist.

„Gesetzliche Bestimmungen" im Sinne des bisherigen Art. 112 sind die Rechtsnormen über die Materie, für deren einstige kodifikatorische Regelung Art. 20—25 Direktiven aufstellen, über das Schul- und Unterrichtswesen. Das Schulrecht des absoluten Staates konserviert Art. 112, nicht mehr und sonst nichts. Und nach Aufhebung des Art. durch die lex Schiffer sagt jetzt Art. 26 Satz 2 mit andern Worten („verbleibt es ..... bei dem geltenden Rechte") ganz dasselbe, was Art. 112 gesagt hatte. Soweit das Schulwesen auch jetzt noch nicht gesetzlich geordnet ist, bleibt das „geltende Recht" bestehen und bleibt auch auf Grund desselben die Verordnungsgewalt der Regierungsorgane bestehen so wie bisher, d. h. soweit es sich um Rechts- (nicht um blosse Verwaltungs-)Verordnungen handelt, nur intra legem. Die oben angegebenen Verhandlungen über die lex Schiffer lassen durchweg nur erkennen, dass man das bestehende Unterrichtsrecht und innerhalb der Schranken desselben die administrativen Befugnisse hat aufrecht erhalten, m. a. W. materiell nichts hat ändern wollen. Von Bedeutung ist besonders noch das Zeugnis des Abg. Schiffer (Sten. Ber. a. a. O. S. 4155): „Unangetastet bleibt das Verordnungsrecht der Staatsregierung; über die Rechtsgültigkeit der erlassenen oder noch zu erlassenden Verordnungen ist in dieser Verfassungsbestimmung nichts gesagt, sie richtet sich nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen". Man beachte: die gleichen allgemeinen Rechtsgrundsätze, d. h. die Grundsätze der Verfassung über Gesetz und Verordnung, Art. 62, nicht aber absolutistische Spezialgrundsätze für das Unterrichts-

wesen gelten auch für die „erlassenen", d. h. auf Grund des bisherigen Art. 112 erlassenen Verordnungen; Art. 112 hat Art. 20—25, nicht aber Art. 62 suspendiert. Auch in dieser Beziehung hat die lex Schiffer nichts neues gebracht, was sie sagt, sagte auch schon die Verfassung und ihr Art. 112.

II.

Die Entstehungsgeschichte des preussischen Staates ist ein Weg aus der Vielheit zur Einheit; aus einer Personalunion von vielen einst selbständigen Territorien hat die gewaltige staatsbildende Kraft der absoluten Monarchie den Einheitsstaat geschaffen. Mag man darüber streiten, ob dieser Konsolidations- und Zentralisationsprozess schon im Zeitalter Friedrichs des Grossen (welches die Gesamtmonarchie immerhin, und zwar offiziell mit dem Plural „Sr. Kgl. Majestät Staaten und Provinzien" bezeichnete) oder erst um 1815 wesentlich zum Abschluss gelangte: sicher ist, dass ihn der Konstitutionalismus, auch hierin das Werk des Absolutismus vollendend, ans Ziel führte. Die Verfassungsurkunde kennt Preussen nur als vollkommenen Einheitsstaat (vgl. Ueberschrift, Eingang und Art. 1 der Verf.), nicht aber „preussische Staaten". Es war demgegenüber nicht sowohl ein Anachronismus als ein grober, obgleich unschädlicher Verstoss gegen die Wirklichkeit und das Grundgesetz des Staates, wenn die Gesetzsammlung den schon für die Zeit ihrer Begründung (1810) inkorrekten Titel „Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten" unverändert beibehielt. Diese — in der Literatur, vgl. die Kommentare der preuss. Verf.-Urk. von Schwartz und Arndt, zu Art. 1 sowie Bindings Textausgabe, Vorbemerkung, wiederholt gerügte — Unebenheit ist nunmehr beseitigt worden und zwar durch den

Allerhöchsten Erlass, betreffend die Aenderung des bisherigen Titels der Gesetz-Sammlung. Vom 24. November 1906.

Auf den Bericht des Staatsministeriums vom 17. d. M. bestimme Ich hierdurch, dass die Gesetzsammlung an Stelle des bisherigen Titels: „Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten" vom 1. Januar 1907 an die Bezeichnung: „Preussische Gesetzsammlung" führt. Dieser Erlass ist durch die Gesetzsammlung zu veröffentlichen.

Kiel, den 24. November 1906.

Wilhelm.

Fürst v. Bülow. Gr. v. Posadowsky. v. Tirpitz. v. Studt. Frhr. v. Rheinbaben. v. Einem. v. Bethmann Hollweg. Delbrück. Beseler. Breitenbach.

An das Staatsministerium.

Man hat in dem vorliegenden Falle den Weg der Gesetzgebung nicht für erforderlich gehalten und den der Königlichen Verordnung beschritten. Mit Recht; der gewählte Weg war staatsrechtlich zweifellos zulässig. Einmal ist die äussere Einrichtung des amtlichen Verkündigungsorgans, wozu auch der Titel gehört, niemals mit formeller Gesetzeskraft festgelegt worden (so auch Hubrich a. a. O. S. 114) und hieraus folgt zunächst, dass der Erlass vom 24. Nov. 1906 keinem Gesetz zuwiderläuft. Er greift aber auch nicht in den Kreis der dem Wege der Gesetzgebung vorbehaltenen Angelegenheiten ein. Nach dem allgemeinen Grundsatz der preuss. Verf. (Art. 62) gehört zum Vorbehalt der Legislative der Erlass aller Rechtsnormen, d. h. der Normen, welche in Freiheit und Eigentum der Individuen eingreifen, eine Rechtsnorm in diesem Sinne kann aber (darin muss ich Hubrich a.a.O. widersprechen) nicht erblickt werden in einer Vorschrift, welche bestimmt, der Name einer zur Verkündigung amtlicher Erlasse dienenden Druckschrift solle so oder so lauten. Das ist eine rein organisatorische, dem Bereich der Verwaltung, nicht der Gesetzgebung angehörige Massnahme, welche, da der Gesetzgeber hier nicht eingegriffen und der Verwaltung ihren freien Spielraum gelassen hat, im Verordnungswege getroffen werden durfte. Der Erlass vom 24. Nov. 1906 ist keine Rechts-, sondern eine Verwaltungsverordnung und

zwar eine zur Ausführung von Gesetzen (des Gesetzes v. 3. April 1846 betr. die Publikation der Gesetze) bestimmte Verordnung, zu deren Erlass Art. 45 Verf. den König autorisiert.

III.

Das Beamtenrecht ist 1906 durch mehrere Gesetze fortgebildet worden. Das wichtigste von ihnen ist das Ges. über die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste, datiert vom 10. August 1906[1]). Es lautet:

§ 1.

Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste wird durch die Ablegung zweier Prüfungen erlangt, denen ein mindestens dreijähriges Studium der Rechte und der Staatswissenschaften auf einer Universität voranzugehen hat.

§ 2.

Die erste Prüfung ist die erste juristische Prüfung. Die zweite Prüfung ist bei der „Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte abzulegen".

§ 3.

Zwischen der ersten und der zweiten Prüfung ist ein Vorbereitungsdienst von mindestens vier Jahren zurückzulegen.

§ 4.

Der Vorbereitungsdienst beginnt mit einer einjährigen Beschäftigung als Referendar bei Gerichtsbehörden.

Die Minister der Finanzen und des Innern sind ermächtigt, die Dauer dieser Beschäftigung unter entsprechender Verlängerung der Vorbereitung im Verwaltungsdienste bis auf neun Monate herabzusetzen.

§ 5.

Nach vorschriftsmässiger Beendigung der Beschäftigung bei Gerichtsbehörden wird der Gerichtsreferendar von dem Präsidenten derjenigen Regierung, in deren Bezirk er beschäftigt werden will, zum Regierungsreferendar ernannt.

§ 6.

Der Regierungsreferendar wird nach Anordnung des Regierungspräsidenten während eines Zeitraums von mindestens drei Jahren im Verwaltungsdienste beschäftigt. Die näheren Anweisungen über die Beschäftigung der Regierungsreferendare erlassen die Minister der Finanzen und des Innern mit der Massgabe, dass jeder Referendar bei einem Landrat (Oberamtmann in den Hohenzollernschen Landen), bei einer Regierung, bei einem Bezirksausschuss und bei einer Selbstverwaltungsbehörde beschäftigt werden muss.

§ 7.

Nach Ablauf des Vorbereitungsdienstes ist der Regierungsreferendar, sofern er nach dem Zeugnis des Regierungspräsidenten für die zweite Prüfung genügend vorbereitet ist, zu dieser zuzulassen.

§ 8.

Die zweite Prüfung ist eine schriftliche und mündliche. Sie erstreckt sich auf das in Preussen geltende öffentliche und Privatrecht, insbesondere auf das Verfassungs- und Verwaltungsrecht, sowie auf die Volks- und Staatswirtschaftslehre.

Bei der Prüfung ist festzustellen, ob der Regierungsreferendar für befähigt anzusehen ist, eine selbständige Stellung im höheren Verwaltungsdienst einzunehmen.

§ 9.

Der Regierungsreferendar, der die zweite Prüfung bestanden hat, wird von den Ministern der Finanzen und des Innern zum Regierungsassessor ernannt.

§ 10.

Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst ist die Voraussetzung für die Berufung zu den Stellen:

1. der Abteilungsdirigenten und der Mitglieder einer Regierung sowie der dem Oberpräsidenten und dem Regierungspräsidenten zugeordneten höheren Verwaltungsbeamten mit Ausnahme der Justitiare und der technischen Beamten;
2. derjenigen Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts und der durch Ernennung bestellten Mitglieder der Bezirksausschüsse, welche nicht die Befähigung zum Richteramte besitzen müssen;
3. der Oberamtmänner in den Hohenzollernschen Landen.

§ 11.

Zur Bekleidung der Stelle eines Mitglieds einer Provinzialsteuerdirektion ist die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienste sowie eine praktische Vorbereitung im Steuerdienst erforderlich.

§ 12.

Die Bestellung zum Justitiar einer Verwaltungsbehörde setzt die erlangte Befähigung zum höheren Justizdienste voraus.

§ 13.

Die Minister der Finanzen und des Innern sind ermächtigt, Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienst erlangt haben und mindestens ein Jahr als Justitiar oder anderweit bei einer Verwaltungsbehörde beschäftigt worden sind, sowie Landräte, die eine mindestens fünfjährige Dienstzeit in dieser Stellung zurückgelegt haben, als befähigt zum höheren Verwaltungsdienste zu erklären.

Bei Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienste länger als zehn Jahre besitzen, sind die Minister an die einjährige Frist (Abs. 1) nicht gebunden.

---

1) Vgl. Stier-Somlo, die Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten (Berlin 1906) die dort S. 7, 8 angegebene weitere Literatur.

Die Minister der Finanzen und des Innern sind ferner ermächtigt, Personen, die in einem anderen deutschen Bundesstaat oder in Elsass-Lothringen nach den dort geltenden Vorschriften die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst erlangt haben, als befähigt zum höheren Verwaltungsdienste zu erklären.

§ 14.

Referendare, welche zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits im Vorbereitungsdienste der Justiz oder Verwaltung beschäftigt sind, können zur zweiten Prüfung zugelassen werden, wenn die gesamte Vorbereitungszeit vier Jahre betragen hat. Die Beschäftigung solcher Referendare ist für den noch verbleibenden Rest ihrer Vorbereitungszeit von den Ministern der Finanzen und des Innern unter tunlichster Beachtung der Vorschriften in den §§ 4 und 6 dieses Gesetzes zu regeln.

§ 15.

Die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Anordnungen, namentlich die näheren Bestimmungen über die Zusammensetzung der Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte, über die Handhabung der Prüfung sowie über die wiederholte Zulassung zur Prüfung werden von den Ministern der Finanzen und des Innern erlassen.

§ 16.

Das Gesetz vom 11. März 1879, betreffend die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst (Gesetz-Samml. S. 160) wird aufgehoben.

Das Gesetz ist alles andere als eine Reform im grossen Stil, wie eine solche wohl erwartet werden durfte, nachdem von allen möglichen, unzweifelhaft kompetenten Seiten die beweglichsten Klagen über die mangelhafte Vor- und Ausbildung des Nachwuchses unserer Verwaltungsbeamtenschaft erhoben und, parturiunt montes, ein Jahrzehnt lang Verhandlungen der „beteiligten Ressorts“ mit Sachverständigen über Mittel und Wege der Besserung geführt worden waren, Verhandlungen, deren Ergebnisse sich mehrfach zu Gesetzentwürfen (1902 und 1903) verdichteten, über welche freilich eine Einigung mit dem Landtag nicht gelang. Erst jetzt ist eine solche Einigung zustandegekommen; die Annahme des Gesetzes erfolgte ohne wesentliche Aenderung des Regierungsentwurfes. Das Gesetz bietet eine erschöpfende, der ministeriellen Ausführungsverordnung freilich sehr viel überlassende, Regelung der Materie unter Aufhebung der bisher geltenden Vorschriften (vgl. § 16).

Materiell ist eigentlich nur wenig geändert. Es bleibt bei dem System des getrennten Vorbereitungsdienstes für Justiz und Verwaltung, bei der Verschiedenheit der beiderseitigen zweiten Prüfungen — wobei aber, wie bisher, den Ressortministern das Recht zusteht, Gerichtsassessoren und höhere Justizbeamte in die Verwaltung zu übernehmen (§ 13 d. Ges.) —; nur ist die Gabelung der beiden Laufbahnen auf einen früheren Zeitpunkt gelegt, indem nach dem Ges. vom 11. März 1879 für den künftigen Verwaltungsbeamten zwei Jahre Vorbereitungsdienst bei der Justiz gefordert wurden, während jetzt 9 Monate (die Minister des Innern und der Finanzen haben von der durch § 4 Abs. 2 des Ges. erteilten Ermässigung Gebrauch gemacht: Ausf.-Anw. zu dem Ges., vom 12. August 1906 [Min. Bl. d. inn. V. S. 231], § 2 Nr. 2) genügen sollen. Diese Verkürzung — ob sie eine Verbesserung bedeutet, erscheint mindestens fraglich — ermöglicht eine Ausdehnung des Vorbereitungsdienstes bei den Verwaltungsbehörden auf „mindestens 3¼ Jahre“ (so, über den § 6 des Ges. hinausgehend, § 4 Abs. 1 der zit. Ausf.-Anw.), während welches Zeitraumes der Regierungsreferendar zu arbeiten hat: mindestens 12 Monate bei einem Landrat, mindestens 3 Monate bei einer Gemeinde- oder sonstigen Selbstverwaltungsbehörde, im übrigen, mindestens aber 15 Monate lang bei einer Regierung und bei einem Bezirksausschusse. Bei den Regierungen, welche Referendare annehmen dürfen — es sind die 14 grössten und in der Ausf.-Anw. § 3 namentlich bezeichnet —, werden besondere Dezernate für die Ausbildung der Referendare gebildet; der betreffende Regierungsrat oder -Assessor „empfängt seine Weisungen vom Regierungspräsidenten; seine Aufgabe besteht darin, dass er die

Tätigkeit der Referendare überwacht und durch regelmässige Abhaltung von Uebungen und Kursen ihre praktische Schulung und wissenschaftliche Fortbildung auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts, sowie der Volks- und Staatswirtschaftslehre fördert" (Ausf.-Anw. § 5). So wird denn den Referendaren auch Gelegenheit gegeben, das, was sie auf der Universität hätten lernen können, aber nicht gelernt haben, nachzuholen, — falls nur der Ausbildungsbeamte selbst alles das weiss und lehren kann, was die Ausf.-Anw. von ihm verlangt. Leicht wird es ja nicht sein, für jede der 14 ausbildenden Regierungen einen Beamten zu finden, der nicht nur im „Staats- und Verwaltungsrecht", sondern auch noch in der „Volks- und Staatswirtschaftslehre" Fachmann genug ist, um auf so weiten und breiten Gebieten für „wissenschaftliche Fortbildung" sorgen zu können. Möge die wohlgemeinte und treffliche Bestimmung nicht auf dem Papier stehen bleiben! — Die zweite Prüfung, das Regierungsassessorexamen, ist gegen früher sehr erheblich verkürzt, indem die beiden schriftlichen Arbeiten nicht mehr wie bisher zu Hause in je 6 Wochen, sondern in Klausur an je einem Tage anzufertigen sind. Auch der Probevortrag ist jetzt in Klausur und an einem Tage vorzubereiten (a. a. O. § 12). Damit hält die anderwärts, namentlich in Süddeutschland durchweg gut bewährte Einrichtung der Klausurarbeiten erstmals ihren Einzug in das preussische Prüfungswesen. —

Von geringerer Bedeutung sind zwei weitere, zur Rubrik „Staatsdienst" gehörige Gesetze: das Gesetz vom 4. April 1906 betr. Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen, G.-S. S. 115 (erhöht die Jahresbeträge der Wohnungsgeldzuschüsse an Unterbeamte in Berlin auf 360, in den Orten der 4 Servisklassen auf 270, 216, 162, 108 Mk.) und das Gesetz, betreffend die Bewilligung weiterer Staatsmittel zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse von Arbeitern, die in staatlichen Betrieben beschäftigt sind, und von gering besoldeten Staatsbeamten, vom 16. Juli 1906, G.-S. S. 375, welches der Staatsregierung einen weiteren Betrag von fünfzehn Millionen Mark zur Verwendung nach Massgabe des Gesetzes vom 13. August 1895 (G.-S. S. 521), betreffend die Bewilligung von Staatsmitteln zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse von Arbeitern, die in staatlichen Betrieben beschäftigt sind, und von gering besoldeten Staatsbeamten, zur Verfügung stellt.

IV.

Von den das materielle Verwaltungsrecht betreffenden Gesetzen des Berichtsjahres steht an Bedeutung weit voran das Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906. Sein umfänglicher Text kann hier, da der Raum ein weiteres nicht gestattet, nur mit wenigen Begleitworten vorgelegt werden[1].

Das Gesetz enthält vieles und viel, mehr jedenfalls als sein Titel andeutet, immerhin ist

---

1) Ein Kommentar zu dem Gesetz von selbständiger wissenschaftlicher Bedeutung ist bisher nicht erschienen. Von grossem Wert — für das Studium des Ges. unentbehrlich — sind die Materialien: der Begründung des Reg.-Entwurfs und namentlich der sehr ausführliche, von dem Abg. Kreth verfasste Bericht der Kommission des Abg.H. (Drucksachen des Abg.H. 1095/06 Nr. 11 und 288). Die beste Be- und Verarbeitung des dort und in den parlamentarischen Verhandlungen massenhaft aufgehäuften Stoffe bietet bis jetzt v. Bremen in dem I. Nachtragsheft seines Werkes über die preussische Volksschule (Stuttgart und Berlin, Cotta). Sodann sei hingewiesen auf die als 7. Band der v. Brauchitsch-Studt-Braunbehrens'schen „Verwaltungsgesetze" (Berlin, Heymann) veröffentlichte Ausgabe des Ges. von Klotzsch. Kleinere Textausgaben mit Anmerkungen (nicht nur Exzerpte aus den Materialien) sind — in alphabetischer Reihenfolge — von: Antoni, Belian, Lezius, Marcks, v. Rohrscheidt, Schiffer, Werther. Vgl. ferner v. Tzschoppe, die Träger der Volksschullasten, im Preuss. Verwaltungsblatt Jahrg. 28 Nr. 17 und 32.

es doch nicht das von der Verfassung einst verheissene Gesetz, welches „das ganze Unterrichtswesen" erschöpfend regeln sollte; es ist nicht einmal ein „Volksschulgesetz" im vollen Sinne dieses Wortes (wie es die früheren, sämtlich gescheiterten Schulgesetzprojekte, insbesondere die Entwürfe der Minister v. Gossler [1890] und Graf Zedlitz [1892] waren, denn es befasst sich nicht mit allen Seiten des Elementarunterrichtswesens und lässt z. B. die bestehenden Gesetze und Verordnungen über Stellung, Rechte und Pflichten der Lehrer (vgl. § 64), über Schulpflicht, Lehrgegenstände und Lehrpläne, über die Organisation und Befugnisse der Schulaufsicht (s. § 65) unberührt. Es handelt sich also um ein Teil- und Spezialgesetz, welches die Entwickelung des preussischen Schulwesens zwar um ein sehr grosses Stück vorwärts gebracht hat, doch aber dem Gesetzgeber noch manches zu tun übrig lässt. Die Verfassungsbedenken gegen ein solches spezialgesetzgeberisches Vorgehen sind durch die „lex Schiffer", äusserlich eine Aenderung, in Wahrheit nur eine authentische Interpretation des Art. 26 der Verf. beseitigt worden, womit die gesetzgebenden Faktoren zugleich den Entschluss bekundeten, den so oft (1817, 1850, 1858, 1869, 1871, 1872 ff., 1890, 1892; s. das Nähere bei v. Bremen, Die preuss. Volksschule, Nachtragsheft 1 S. 1 ff.) erfolglos unternommenen Versuch einer Kodifikation des gesamten Unterrichtswesens, ja auch nur des Volksschulunterrichts, ferner nicht zu wiederholen. Das Schulrecht wird — ebenso wie z. B. auch das Beamtenrecht — in Preussen für absehbare Zeit nicht durch e i n Gesetz, sondern durch eine Kette von Gesetzen geregelt sein.

Hier liegt nun ein neues Glied dieser Kette vor: von allen das längste und stärkste. Das Verdienst, das Volksschulunterhaltungsgesetz zustande gebracht zu haben, oder — wenn man es ablehnen will, hier von Verdiensten zu reden: die Verantwortlichkeit für diese gesetzgeberische Aktion ist in weit geringerem Grade der Staatsregierung als dem Landtage, genauer: der aus Konservativen, Freikonservativen und Nationalliberalen zusammengesetzten Mehrheit des H. d. Abg. zuzuschreiben. Es gibt in Preussen kein grosses Gesetz, welches so sehr im Landtage gemacht worden ist, wie das vorliegende. Gewiss, sein Entwurf ist nicht von Parlamentariern, sondern im Unterrichtsministerium ausgearbeitet worden, aber eine mehr als formale Bedeutung ist dieser Regierungsinitiative nicht beizumessen, denn für die Gestaltung des Gesetzentwurfs waren die Grundgedanken und alle wesentlichen Punkte vorher seitens der genannten parlamentarischen Parteien durch Richtlinien vorgezeichnet und festgelegt worden. Diese Richtlinien sind das Ergebnis einer konservativ-freikonservativ-nationalliberalen Verständigung, in deren Verfolg und Vollzug das Haus der Abgeordneten auf Antrag der Abgg. Dr. Hackenberg (natlib.), v. Heydebrand (kons.) und Frhr. v. Zedlitz und Neukirch (freik.) am 13. Mai 1904 folgenden Beschluss fasste: die Königliche Staatsregierung aufzufordern,

ohne Verzug, spätestens in der nächsten Tagung, einen Gesetzentwurf, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen, auf folgender Grundlage vorzulegen:

1. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen liegt den bürgerlichen Gemeinden (Gutsbezirken) oder Verbänden solcher unter ergänzungsweiser Beteiligung des Staates an den Kosten ob;
2. in Ausführung des Art. 24 der Verfassung, wonach bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschulen die konfessionellen Verhältnisse möglichst zu berücksichtigen sind, werden nachstehende Grundsätze festgelegt:
   a) in der Regel sollen die Schüler einer Schule derselben Konfession angehören und von Lehrern ihrer Konfession unterrichtet werden,

b) Ausnahmen sind nur aus besonderen Gründen, insbesondere aus nationalen Rücksichten oder da, wo dies der historischen Entwickelung entspricht, zulässig. Lehrer, welche zur Erteilung des Religionsunterrichts für konfessionelle Minoritäten an Schulen anderer Konfession angestellt sind, dürfen voll beschäftigt werden.

c) erreicht die Zahl der schulpflichtigen Kinder einer konfessionellen Minderheit eine angemessene Höhe, so hat diese Minderheit den Anspruch auf Errichtung einer Schule ihrer Konfession,

d) es sind zur Verwaltung der Schulangelegenheiten neben den ordentlichen Gemeindebehörden in den Städten Schuldeputationen und auf dem Lande Schulvorstände einzurichten, bei denen der Kirche, der Gemeinde und den Lehrern eine angemessene Vertretung zu gewähren ist.

Nachdem durch dieses „Schulkompromiss" die Bedingungen formuliert waren, unter denen die konservativ-nationalliberale Landtagsmajorität für ein Schulunterhaltungsgesetz zu haben sein würde, wurde, unter genauer Innehaltung der gegebenen Direktiven, der Gesetzentwurf ausgearbeitet und anfangs Dezember 1905 dem H. d. Abg. vorgelegt. Die nun beginnenden langwierigen und mühevollen Verhandlungen, in deren Verlauf das Schicksal der Vorlage mehr als einmal gefährdet erschien — so noch in den letzten Stadien infolge von Meinungsverschiedenheiten zwischen Herren- und Abgeordnetenhaus über die Aufrechterhaltung gutsherrlicher Rechte — haben den Text des Regierungsentwurfs keineswegs unverändert gelassen. So wurde z. B. der streng konfessionelle Charakter der ländlichen Schulvorstände (mit dem Ortsschulinspektor, d. h. dem Ortsgeistlichen als geborenem Vorsitzenden) in einen paritätisch-kommunalen umgewandelt, der Einfluss der Gemeindeorgane auf die Besetzung der Lehrerstellen verstärkt, der Text des Gesetzes erheblich erweitert (71 §§ des Ges. gegen 57 des Entw.). Der Boden jenes Beschlusses des H. d. Abg. vom 13. Mai 1904 ist aber auch von der endgültigen, unter dem 28. Juli 1906 zum Gesetz erhobenen, Fassung nicht verlassen worden.

Wie seine Grundlage, so stellt auch das Gesetz selbst ein Kompromiss dar; in ihm spiegeln sich deutlich die verschiedenen politischen Mächte und Anschauungen, zwischen denen ein Ausgleich gesucht und gefunden werden musste, wenn man überhaupt ein Gesetz dieses Inhalts zustandebringen wollte[1]). Die konservative Partei war mit dem Grundgedanken des Gesetzes, der Kommunalisierung der Volksschulunterhaltung, mit der dadurch bedingten Beseitigung der bisherigen konfessionellen und patrimonialen Träger der Schullast, Hausvätersozietäten und Gutsherrschaften, auch mit der Aufhebung der patronatischen Rechte, welche den Pflichten der Gutsherrn korrespondierten, kurz mit der Tilgung dieser letzten Reste des Patrimonialstaates in Preussen einverstanden, verlangte aber dafür eine starke Betonung und sichere Festlegung des Grundsatzes der Konfessionsschule, worunter bekanntlich nicht die Auslieferung der Schule an die Kirche, sondern das Prinzip zu verstehen ist, dass die Schulkinder den Unterricht durch Lehrer ihres Bekenntnisses empfangen. Eben diese Forderung erschwerte andererseits den Nationalliberalen, die gewohnt waren, die Simultanschule als einen ihrer Programmpunkte zu betrachten, das Zusammengehen mit der Rechten. Die Mittellinie, auf der Freunde und Gegner der Konfessionsschule sich einigten, und welcher auch das Zentrum seine Zustimmung schliesslich nicht versagt hat, bezeichnen die Sätze 2 a—c des Kompromisses, welche ihre nähere

1) Vgl. zu dem folgenden v. Tzschoppe im Preuss. Verwalt.-Bl. XXVIII S. 606 ff.

Ausführung und Ausgestaltung durch den IV. Abschnitt des Ges. erhalten haben. Die Ausdrücke „Konfessionsschule“ und „Simultanschule“ sind absichtlich vermieden, da dieselben nicht so unstreitig sind, dass die Möglichkeit ev. Kontroversen umd Auslegungsschwierigkeiten ausgeschlossen wäre. Die herkömmlich mit jenen Ausdrücken bezeichneten Gegensätze definiert das Gestz in den §§ 33 Abs. 1 und 36 Abs. 1 mit den Wendungen: „Schulen, welche so eingerichtet sind, dass der Unterricht evangelischen Kindern durch evangelische, katholischen Kindern durch katholische Lehrkräfte erteilt wird“ (Konfessionsschule) und „Schulen, an denen nach ihrer besonderen Verfassung gleichzeitig evangelische und katholische Lehrkräfte anzustellen sind“ (Simultanschule). Nach §§ 33 Abs. 1, 35, 38 bildet die Konfessionsschule, wie sie bisher in Preussen tatsächlich immer schon herrschte [1]), nun auch kraft gesetzlicher Notwendigkeit die Regel, das Simultanprinzip (§ 36) die Ausnahme. Doch ist die Erhaltung und Weiterentwicklung dieses Prinzips gegenüber dem bisherigen Zustand diskretionärer Ermessensfreiheit der Unterrichtsverwaltung gesetzlich geschützt. Die bestehenden Simultanschulen bleiben bestehen, an Orten, wo bisher nur Simultanschulen existierten, dürfen neue Schulen nur auf derselben Grundlage errichtet werden (vgl. indessen die Klausel „aus besonderen Gründen“ in § 36 Abs. 1 Satz 2), wo Konfessions- und Simultanschulen nebeneinander bestanden, soll bei Gründung neuer Schulen „darauf geachtet werden, dass das bisherige Verhältnis der Beschulung der Kinder in Schulen der einen oder der anderen Art möglichst beibehalten wird“ (§ 36 Abs. 2), endlich ist — dies die weitestgehende Konzession an das Simultanprinzip — unter gewissen Bedingungen und Kautelen, „aus besonderen Gründen“ die Errichtnng von Simultanschulen selbst dort ermöglicht, wo es bisher keine gab (Abs. 4). Jedenfalls ist also die Simultanschule weder verboten, noch kann sie im Verwaltungswege nach Belieben konfessionalisiert werden, noch ist sie — wie in dem Unterrichtsgesetzentwurfe des Grafen Zedlitz von

1) Die Begründung — Drucksachen des H. d. Abg. 1905/06 Bd. 1 S. 205 — giebt hiervon folgendes anschauliche Bild: „Tatsächlich hat sich nach der geschichtlichen Entwickelung das Verhältnis dahin gestaltet, dass in den meisten Provinzen die Kinder von Lehrern ihres Bekenntnisses unterrichtet werden, und dass die Schulen der erstgedachten Art in ganz überwiegendem Masse vorhanden sind. Nach einer im Jahre 1903 aufgestellten Uebersicht waren Schulen der letztgedachten Art überhaupt nicht vorhanden in den Provinzen Sachsen, Schleswig-Holstein, Hannover und Westfalen, ferner in den Regierungsbezirken Frankfurt a. O., Stettin, Stralsund, Liegnitz, Cöln, Aachen, Sigmaringen, in verschwindendem Masse in den Regierungsbezirken Königsberg (in 2 Städten und 12 Landorten), Gumbinnen (in 2 Landorten), Potsdam (in 2 Städten, 6 Landorten), Köslin (in 3 Städten, 1 Landort), Breslau (in 1 Stadt), Oppeln (in 12 Städten und 2 Landorten), Cassel (in 1 Stadt), Koblenz (in 1 Stadt und 1 Landort), Düsseldorf (in 2 kleinen Städten), Trier (in 1 Stadt und 8 Landorten), in grösserem Masse in den hier nicht in Betracht kommenden Provinzen Westpreussen und Posen und im Regierungsbezirk Wiesbaden. Im ehemaligen Herzogtum Nassau beruht die Einrichtung auf dem Gesetz (Schuledikt von 1817, § 2). In einer grossen Zahl der angeführten Fälle ist übrigens an den betreffenden Schulen ein Lehrer anderen Bekenntnisses nur angestellt, um die Erteilung des Religionsunterrichts für die konfessionelle Minderheit zu ermöglichen; sie können daher nicht zu den Schulen gerechnet werden, an denen grundsätzlich Lehrkräfte verschiedenen Bekenntnisses angestellt werden. Zieht man diejenigen Schulen ab, in welchen eine Lehrkraft anderen Bekenntnisses nur wegen des Religionsunterrichtes der Minorität angestellt ist, und lässt man ausser den Provinzen Posen und Westpreussen den Regierungsbezirk Wiesbaden unberücksichtigt, so zeigt sich dass in Preussen nur etwa 30 Schulorte vorhanden sind, in welchen es Schulen gibt, an denen grundsätzlich Lehrkräfte verschiedenen Bekenntnisses angestellt werden — bei rund 25 000 Schulorten und rund 31 000 öffentlichen Volksschulen eine verschwindend geringe Zahl.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, die Provinzen Westpreussen und Posen von seinem Geltungsbereich überhaupt auszuschliessen und in dem ehemaligen Herzogtum Nassau es bei dem bisherigen Rechtszustande zu belassen.

In den übrigen Provinzen soll der Zustand, wie er sich in den einzelnen Schulverbänden herausgebildet hat, erhalten, und es soll seine Weiterentwickelung in ihnen gesichert werden.“

1892 — auf den Aussterbeetat gesetzt. Wo Stimmung dafür vorhanden ist, kann es nunmehr zur Errichtung von Simultanschulen auch in solchen Gemeinden kommen, wo der Grundsatz der konfessionellen Trennung bisher die Alleinherrschaft hatte. Allerdings ist den lokalen Gegnern des Simultanprinzipes und auch der Unterrichtsverwaltung in diesem Falle das Recht des Widerspruchs gegeben, aber diese Widersprüche sind nicht unüberwindlich, indem der Streit über das Vorhandensein „besonderer Gründe", welche der Gemeinde die Einführung des Simultanprinzips erwünscht erscheinen lassen, schliesslich vor dem Oberverwaltungsgericht zum Austrag gebracht werden kann (§ 36 Abs. 4—7). Dass der höchste Verwaltungsgerichtshof hier mit einer reinen Ermessensfrage befasst ist (denn das Gesetz enthält sich, wie die Entstehungsgeschichte ergibt, absichtlich jedes Ausspruchs darüber, worin jene „besonderen Gründe" erblickt werden dürfen oder müssen), mag vom Standpunkt einer Theorie, welche die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte auf wirkliche Rechtsstreitigkeiten beschränken und sie demgemäss in Ermessungssachen ausschliessen will (vgl. z. B. Zorn, Verwaltungsarchiv II, 136 ff.), prinzipwidrig und sonderbar erscheinen, zeigt indessen dem Kenner des preussischen Verwaltungsrechts nichts neues, denn jene Theorie ist in Preussen nicht rezipiert, jedenfalls nicht grundsätzlich [1]), — wie denn gerade in Schulangelegenheiten auch schon nach bisherigem Recht die Verwaltungsgerichte mannigfach über andere als Rechtsfragen, z. B. über die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit von Bauten und baulichen Reparaturen zu befinden hatten. — Ob und inwieweit es zur Ausführung des Simultanprinzipes über seine jetzigen Geltungsgebiete hinaus kommen wird, hängt hiernach nicht sowohl von der Initiative der Gemeinden als von der Stellung ab, welche das Oberverwaltungsgericht zu der Frage der „besonderen Gründe" nehmen wird.

Durch die im Vorstehenden erörterten §§ 33 ff. des Ges. ist der Leitsatz Art. 24 Abs. 1 der Verfassunng,

„Bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschulen sind die konfessionellen Verhältnisse möglichst zu berücksichtigen"

in sinngemässer Ausgestaltung zu geltendem Recht geworden. Die übrigen Teile des Ges. dienen der Ausführung folgender Verfassungsprinzipien:

Art. 25 Abs. 1: „Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschulen werden von den Gemeinden und, im Falle des nachgewiesenen Unvermögens, ergänzungsweise vom Staate aufgebracht. Die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen Dritter bleiben bestehen";

Art. 24 Abs. 3: „Die Leitung der äusseren Angelegenheiten der Volksschule steht der Gemeinde zu. Der Staat stellt, unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Gemeinden, aus der Zahl der Befähigten die Lehrer der öffentlichen Volksschulen an".

Die Verwirklichung des durch Art. 25 Abs. 1 ausgesprochenen Prinzips der Kommunalisierung der Volksschulunterhaltung mit aushilfsweisem Eintreten der Staatskasse ist die eigentliche Hauptaufgabe des Gesetzes; vgl. § 1 Abs. 1. Träger der Schullast sind danach die „bürgerlichen Gemeinden", denen die selbständigen Gutsbezirke wie sonst, so auch hier gleichgestellt sind, bezw. aus mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken gebildete „Gesamt-

1) Vgl. meine Ausführungen in der „Kultur der Gegenwart", Systemat. Rechtswissenschaft S. 367. Dass das preuss. Oberverwaltungsgericht „sonst" d. h. ausser dem hier erörterten Fall, „mit Ermessensfragen sich nicht befasst", wie v. Bremen a. a. O. S. 99 N. 6 behauptet, ist unrichtig. Vgl. auch den Bericht der Kommission des H. d. Abg. S. 558 ff.

schulverbände" (§§ 1—3). Dass nicht sowohl die Gesamtschulverbände (abweichend von den sonstigen kommunalen Zweckverbänden, vgl. Landgemeindeordnung v. 3. Juli 1891 § 129 Abs. 2), sondern auch die Gutsbezirke als Träger der Schullasten „die Rechte der Körperschaften des öffentlichen Rechtes" haben sollen, wie § 1 Abs. 4 vorschreibt, dürfte auf eine Fiktion hinauslaufen oder, wenn man diesen Ausdruck vorzieht, einen Beleg dafür liefern, dass Undenkbares auch durch das hoc volo sic iubeo des Gesetzgebers nicht denkbar gemacht werden kann. Zu einer Körperschaft gehören Mitglieder, wer aber sind die „Mitglieder" eines selbständigen Gutes? Die Einwohner? Sicher nicht, denn sie nehmen an der Schullast grundsätzlich nicht teil, deren Tragung vielmehr, mit Ausnahme der in § 8 d. Ges. bezeichneten Fälle, dem Gutsbesitzer allein obliegt. Der Sinn der Bestimmung ist der, dass das im Bereiche des Gutsbezirkes befindliche Schulvermögen nach § 24 Abs. 2 des Ges. nicht dem Gutsbesitzer übereignet wird, sondern den Charakter eines Zweckvermögens erhält, als dessen Subjekt eine juristische Person aber nicht vom Typus einer Körperschaft, sondern einer Stiftung oder Anstalt erscheint, welche von dem Gutsbesitzer vertreten und von dem Gutsvorsteher — eventuell unter Mitwirkung eines Schulvorstandes und einer „Gutsvertretung", § 46 des Ges. — verwaltet wird.

Die Beteiligung des Staates an den Volksschullasten regeln die §§ 17 ff.; vgl. dazu die ausgezeichnete Darstellung v. Bremens, a. a. O. S. 44 ff. Ueber die Aufrechterhaltung der auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen Dritter — Art. 25 Abs. 1 Satz 2 der Verf. — s. § 32 d. Ges.

Das Gesetz kommunalisiert die Unterhaltung, nicht auch die Verwaltung der Volksschule. Die Schule ist auch durch dieses Gesetz nicht zur Gemeindeanstalt erklärt, sie ist und bleibt vielmehr in Preussen, wie dies schon durch das Allg. Landrecht, II 12 § 1 ausgesprochen wurde, eine „Veranstaltung des Staates". Die Gemeinde ist bei dem Volksschulwesen grundsätzlich nur passiv beteiligt, sie hat für die Kosten der Volksschule aufzukommen, hat der staatlichen Unterrichtsverwaltung Schulen in der erforderlichen Anzahl und Beschaffenheit zur Verfügung zu stellen, darüber aber, was in diesen Schulen geschieht, was gelehrt und gelernt werden soll, bestimmt allein der Staat. Nur einzelne Funktionen der Schulverwaltung sind den Gemeinden übertragen. Sie liegen, soweit sie durch dieses Gesetz geregelt sind, sämtlich auf dem Gebiete der „äusseren Angelegenheiten", d. h. sie betreffen die Herstellung und Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel, welche nach dem Ermessen der zuständigen Staatsbehörden erforderlich sind für die ordnungsmässige Einrichtung und Tätigkeit der Schule. Vgl. § 43 ff. des Ges. Diese Bestimmungen sind nicht erschöpfend; eine vollständige Abgrenzung der Rechte von Staat und Gemeinde auf dem Gebiete des Volksschulwesens hat durch das Gesetz nicht bewirkt werden wollen (vgl. den zit. Kommissionsbericht S. 333 ff.) und liegt auch nicht im Rahmen eines Volksschulunterhaltungsgesetzes. Vollständig, kodifikatorisch geregelt ist nur das Recht der Lehreranstellung: §§ 58 ff. Auch in dieser wichtigen Materie kommt das Grundprinzip des preussischen Schulrechts, die dem Staate zustehende Dispositionsgewalt über die Schule, zum Ausdruck: nicht die Gemeinde, sondern der Staat — die Schulaufsichtsbehörde — stellt die Lehrer an. Freilich ist hierbei den Gemeinden eine weitgehende Beteiligung, ein Einfluss eingeräumt, der vom Gesetz, § 59, als Wahlrecht konstruiert und bezeichnet wird. Nur die mit Leitungsbefugnissen versehenen Lehrer (Rektoren, Hauptlehrer u. s. w.) werden nicht „auf Wahl", sondern lediglich „nach Anhörung" der Gemeindeorgane angestellt: § 60. Ueber das bisherige Recht der Lehrerberufung, wonach den Schulunterhaltungspflichtigen

fast durchweg ein viel geringeres Mass von Einfluss auf die Besetzung der Lehrerstellen zustand, geben die Materialien — vgl. insbes. die Begründung des Entw. S. 219ff. — eingehend Auskunft. —

Es bleibt nunmehr nur noch übrig, den Text des Gesetzes selbst vorzuführen.

Er lautet:

Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen. Vom 28. Juli 1906.

Wir Wilhelm, v. G. G. etc.:

Erster Abschnitt.

Träger der Schullast.

§ 1.

Die Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen liegt vorbehaltlich der besonderen Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere der darin geordneten Beteiligung des Staates an der Aufbringung der Kosten, den bürgerlichen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirken ob.

Gemeinden (Gutsbezirke) bilden entweder einen eigenen Schulverband oder werden behufs Unterhaltung einer oder mehrerer Volksschulen zu einem gemeinsamen Schulverbande (Gesamtschulverbande) vereinigt.

Eine Gemeinde (Gutsbezirk) kann mehreren Gesamtschulverbänden angehören. Sie kann, auch wenn sie einen eigenen Schulverband bildet, zugleich einem oder mehreren Gesamtschulverbänden angehören.

Gutsbezirke als Träger der Schullasten sowie Gesamtschulverbände haben die Rechte der Körperschaften des öffentlichen Rechtes.

§ 2.

Jede Stadt bildet in der Regel einen eigenen Schulverband. Stadtgemeinden mit mehr als fünfundzwanzig Schulstellen können mit anderen Gemeinden oder Gutsbezirken nur unter Zustimmung aller Beteiligten (Gemeinden, Gutsbezirke) zu einem Gesamtschulverbande vereinigt werden.

§ 3.

Ueber die Bildung, Aenderung und Auflösung der Gesamtschulverbände beschliesst bei Zustimmung der Beteiligten (Gemeinden, Gutsbezirke) nach Anhörung des Kreisausschusses, sofern eine Stadt beteiligt ist, des Bezirksausschusses die Schulaufsichtsbehörde. Bei Widerspruch von Beteiligten (Gemeinden, Gutsbezirken) kann auf Antrag der Schulaufsichtsbehörde die Zustimmung durch Beschluss des Kreisausschusses, sofern eine Stadt beteiligt ist, des Bezirksausschusses ergänzt werden.

Gegen den Beschluss des Kreisausschusses oder des Bezirksausschusses steht der Schulaufsichtsbehörde und den Beteiligten binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat zu.

§ 4.

Ueber die Vermögensauseinandersetzung, welche infolge der Bildung, Aenderung oder Auflösung der Schulverbände notwendig wird, beschliesst die Schulaufsichtsbehörde. Gegen deren Beschluss steht den Beteiligten gegeneinander innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschusse zu.

§ 5.

Die Schulaufsichtsbehörde kann nach Anhörung der beteiligten Schulverbände Schulkinder eines Schulverbandes gastweise der Schule eines anderen zuweisen, sofern dieser dadurch nicht zur Beschaffung weiterer Schulräume oder zur Vermehrung der Lehrkräfte genötigt wird.

In gleicher Weise und mit dem gleichen Vorbehalte kann aus erheblichen Gründen die gastweise Zuweisung auch für einzelne Unterrichtsfächer erfolgen.

Gegen den Beschluss der Schulaufsichtsbehörde steht den beteiligten Schulverbänden binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten zu, der endgültig entscheidet.

Die Vergütung für den gastweisen Besuch ist von dem Schulverband, aus welchem die Zuweisung erfolgt, zu zahlen. Die Vergütung wird mangels einer Vereinbarung der Schulverbände durch den Kreisausschuss, sofern eine Stadt beteiligt ist, den Bezirksausschuss festgestellt. Gegen den Feststellungsbeschluss findet binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat statt. Soweit die Stadt Berlin beteiligt ist, trifft die Schulaufsichtsbehörde die Feststellung. Gegen deren Entscheidung findet binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Oberverwaltungsgerichte statt. Bei der Festsetzung sind einerseits die durch die Zuweisung der Gastschulkinder entstehenden Mehrkosten des einen, andererseits die Ersparnisse des anderen Schulverbandes in Betracht zu ziehen.

Bei einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse können die Schulverbände mit einjähriger, nur für den Schluss des Etatsjahrs zulässiger Kündigung von der Vereinbarung zurücktreten. Unter den gleichen Voraussetzungen kann der Gastschulbeitrag in dem im vorigen Absatze bezeichneten Verfahren anderweit festgestellt werden.

In geeigneten Fällen kann von der Schulaufsichtsbehörde eine Beteiligung des Schulverbandes, aus welchem Kinder gastweise einer anderen Schule zugewiesen sind, an der Verwaltung dieser Schule in der Weise angeordnet werden, dass der Vorstand des ersteren ein Mitglied mit beratender Stimme in den Schulvorstand (Schuldeputation) entsendet.

§ 6.

Der Schulverband kann für den Besuch der Schule durch nicht einheimische Kinder ein Fremdenschulgeld verlangen.

Als einheimisch gelten Kinder, welche reichsangehörig sind und im Schulverband oder im Gastschulbezirke (§ 5) entweder an dem Wohnorte dessen, welchem die Sorge für die Person des Kindes obliegt oder oblag, wohnen oder von Privatpersonen unentgeltlich in Pflege und Kost genommen sind. Das Fremdenschulgeld darf den im Durchschnitte der drei letzten Rechnungsjahre auf jedes Schulkind entfallenden Betrag der dem Schulverband erwachsenen Schulunterhaltungskosten nicht übersteigen.

Die Feststellung der Schulgeldsätze unterliegt der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde.

Gegen die Versagung der Genehmigung steht der Gemeinde binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat zu.

Auf Beschwerden und Einsprüche betreffend die Heranziehung oder Veranlagung zu dem Fremdenschulgelde, finden die bezüglich der Heranziehung und Veranlagung zu den Gemeindeabgaben geltenden gesetzlichen Vorschriften Anwendung.

Zweiter Abschnitt.

Verteilung der Volksschullasten. Schulhaushalt. Baufonds. Saatsleistungen.

§ 7.

In den Gemeinden werden die Schullasten als Gemeindelast aufgebracht.

Die Verpflichtung der nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 sowie § 41 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (Gesetzsamml. S. 152) von der Gemeindeeinkommensteuer befreiten Personen, zu den Volksschullasten beizutragen, wird durch Gesetz geregelt.

§ 8.

In den Gutsbezirken werden die Schullasten vom Gutsbesitzer getragen.

Steht ein Gutsbezirk nicht ausschliesslich im Eigentume des Gutsbesitzers, oder steht innerhalb des Gutsbezirkes einer anderen Person als dem Gutsbesitzer ein Erbbaurecht zu oder wohnen im Gutsbezirke Steuerpflichtige, die nicht in einem Lohn- oder Dienstverhältnisse zum Gutsbesitzer stehen, so sind auf dessen Antrag die Schullasten mit der Massgabe unterzuverteilen, dass die Beitragspflicht und das Verfahren den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (Gesetz-Samml. S. 152) angepasst wird. Die näheren Vorschriften hierüber sind durch ein Statut zu treffen, welches nach Anhörung der Beteiligten vom Kreisausschusse zu erlassen ist und der Bestätigung durch den Bezirksausschuss bedarf.

Auf Antrag des Gutsbesitzers ist das Statut wieder aufzuheben.

§ 9.

In Gesamtschulverbänden erfolgt die Verteilung der Schulunterhaltungslasten auf die den Verband bildenden Kommunalverbände zur einen Hälfte nach Verhältnis der Zahl der die Schule des Gesamtschulverbandes aus den Gemeinden (Gutsbezirken) besuchenden Kinder, zur anderen Hälfte nach dem Verhältnisse des Steuersolls dieser Gemeinden (Gutsbezirke), welches der Kreisbesteuerung zu Grunde zu legen ist, wobei indessen die Grund- und Gebäudesteuer nur zur Hälfte ihrer umlagefähigen Höhe und die fingierten Normalsteuersätze voll zur Anrechnung kommen.

Gehört eine Gemeinde (Gutsbezirk) zu mehreren Gesamtschulverbänden, so sind in ihr die Steuern nach den Vorschriften des Abs. 1 für jeden Gesamtschulverband nur nach Verhältnis der Kinderzahl, welche aus der Gemeinde (Gutsbezirk), dessen Schule besucht, zur Gesamtzahl der aus der Gemeinde (Gutsbezirk) öffentliche Volksschulen überhaupt besuchenden Kinder in Anrechnung zu bringen.

Die Zahl der Kinder wird für die Verteilung nach Abs. 1 und 2 nach dem Durchschnitte der am 1. Mai und 1. November der letzten drei Jahre die Volksschule besuchenden Kinder berechnet. Die Feststellung der Verhältniszahl erfolgt für drei aufeinanderfolgende Rechnungsjahre.

Die Vorschriften des Abs. 2 finden sinngemäss Anwendung, wenn eine Gemeinde (Gutsbezirk), welche für sich einen Schulverband bildet, gleichzeitig zu einem Gesamtschulverbande gehört.

Der Kreisausschuss, sofern eine Stadt beteiligt ist, der Bezirksausschuss kann in Fällen des Abs. 1 mit Zustimmung der Beteiligten, in den übrigen Fällen auf Antrag von Beteiligten eine anderweite Verteilung beschliessen. Die mangelnde Zustimmung Beteiligter in Fällen des Abs. 1 kann auf Antrag anderer Beteiligter oder der Schulaufsichtsbehörde durch den Kreisausschuss, wenn eine Stadt beteiligt ist, den Bezirksausschuss ergänzt werden; durch diese Ergänzung darf der Grundsatz, dass die Verteilung der Schulunterhaltungslasten nach der Kinderzahl einerseits und nach dem Steuersoll andererseits erfolgen soll, nicht ausgeschlossen werden.

§ 10.

Die Vorschriften des § 53 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893[1]) Gesetz-Samml. S. 152) finden, insoweit Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens in Betracht kommen, zu Gunsten der Gutsbezirke entsprechende Anwendung.

§ 11.

Für jeden Schulverband ist in der Regel ein Schulhaushalts-Etat aufzustellen und eine Schulkasse einzurichten.

§ 12.

In Gemeinden, welche für sich einen Schulverband bilden, genügt es, wenn der Schulhaushaltsetat in den Gemeindehaushalts-Etat

1) Jetzt geltend in der Fassung des G. vom 24. Juli 1906.

aufgenommen wird, und bleibt es der Beschlussfassung der Gemeinde überlassen, ob eine besondere Schulkasse eingerichtet oder ob ihre Geschäfte durch die Gemeindekasse wahrgenommen werden sollen.

In Gutsbezirken, welche für sich einen Schulverband bilden, und in Gesamtschulverbänden, welche lediglich aus Gutsbezirken bestehen, die demselben Gutsbesitzer gehören, und in denen eine Unterverteilung nach § 8 Abs. 2 nicht stattfindet, kann die Aufstellung eines Schulhaushalts-Etats und die Einrichtung einer Schulkasse mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde unterbleiben. Die Genehmigung kann widerrufen werden.

§ 13.

Die Mittel für kleine bauliche Reparaturen sind gleich den übrigen laufenden Schulunterhaltungskosten in einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Höhe in jedem Schulhaushaltsetat bereitzustellen. Hiervon kann in den Fällen des § 12 Abs. 2 mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde Abstand genommen werden. Die Genehmigung kann widerrufen werden.

§ 14.

Jeder Schulverband mit fünfundzwanzig oder weniger Schulstellen ist verpflichtet, jährlich 60 Mark für die einzige oder erste, fünfzig Mark für die zweite, 40 Mark für die dritte und je 30 Mark für jede weitere Stelle des Schulverbandes zur Bestreitung der Kosten von Volksschulbauten, welche nicht zu den laufenden kleineren Reparaturen gehören, anzusammeln und verzinslich zu belegen.

Sind die im Abs. 1 gedachten Baukosten ganz oder teilweise von Dritten zu decken, so sind die Schulverbände zu der Ansammlung überhaupt nicht oder in entsprechend geringerer Höhe anzuhalten. Die Schulaufsichtsbehörde entscheidet endgültig darüber, ob und inwieweit hiernach von der Anforderung der Ansammlung Abstand zu nehmen ist.

Die Schulaufsichtsbehörde ist befugt, auf Antrag eines Schulverbandes eine Aussetzung oder Minderung der Ansammlung zuzulassen. Ist anzunehmen, dass der von einem Schulverband angesammelte Fonds unter Hinzurechnung der Zinsen und Zinseszinsen, des staatlichen Baubeitrags (§ 17) und der etwaigen Leistungen Dritter zur Deckung des für die nächsten 50 Jahre voraussehbaren Baubedürfnisses ausreichen werde, so hat auf Antrag des Schulverbandes die Schulaufsichtsbehörde die Einstellung dieser Zahlungen anzuordnen. Die Fortsetzung der Zahlungen ist anzuordnen, sobald die vorbezeichnete Voraussetzung wegfällt. Gibt die Schulaufsichtsbehörde einem Antrag auf Anordnung der Einstellung dieser Zahlungen nicht statt, oder ist der Schulverband mit der Anordnung der Fortsetzung der eingestellt gewesenen Zahlungen nicht einverstanden, so finden die Vorschriften der §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 26. Mai 1887, betreffend die Anforderungen für die Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 175) mit der Massgabe Anwendung, dass die Leistungsfähigkeit des Schulverbandes ausser Betracht bleibt.

§ 15.

Die Belegung der angesammelten Mittel hat bei der Kasse einer Gemeinde, eines weiteren Kommunalverbandes oder einer öffentlichen Kreditanstalt zu erfolgen. Mit dieser Massgabe bestimmt die Schulaufsichtsbehörde, bei welcher Kasse und unter welchen Bedingungen die Belegung erfolgen soll. Sie vereinbart für die Schulverbände diese Bedingung mit der Kasse, welche als Ansammlungsstelle bestimmt ist, zahlt die anzusammelnden Beträge an die Ansammlungsstelle ein und bringt die eingezahlten Beträge bei Entrichtung der nach dem Gesetze vom dritten März 1897, betreffend das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 25) an die Schulverbände zu leistenden Staatsbeiträge diesen Verbänden in Anrechnung.

§ 16.

Den Schulverbänden ist die Erhebung der für sie gemäss § 14 angesammelten Beträge nur mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde gestattet.

Diese Genehmigung muss erteilt werden, wenn die beabsichtigte Verwendung des Guthabens einem erheblichen Baubedürfnisse des Schulverbandes entspricht und entweder die Befriedigung dieses Bedürfnisses nur mit Hilfe der angesammelten Mittel ohne besonderen Druck für den Schulverband erfolgen kann oder anzunehmen ist, dass binnen längerer Frist anderweitige ausserordentliche bauliche Bedürfnisse des Schulverbandes, zu deren Erfüllung die Verwendung der angesammelten Mittel erforderlich ist, nicht eintreten werden.

Gegen die Versagung der Genehmigung steht den Schulverbänden binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat zu.

§ 17.

Der Staat erstattet den Schulverbänden mit nicht mehr als sieben Schulstellen ein Drittel desjenigen Teilbetrags, der durch notwendige Bauten für Volksschulzwecke ausschliesslich des Grunderwerbs entstandenen Kosten, welcher im Etatsjahre 500 Mark für die Stelle überstiegen hat und weder Dritten zur Last fällt, noch auch durch Brandschadensversicherung gedeckt wird. Bei Berechnung des staatlichen Baubeitrags dürfen etwaige Naturaldienste nur bis zum Höchstwerte von fünfzehn vom Hundert der Gesamtbausumme in Ansatz gebracht werden. Der staatliche Baubeitrag wird nicht gezahlt, soweit der Aufwand für Bauten dadurch entstanden ist, dass der Schulverband seine Gebäude seit Inkrafttreten des Gesetzes nicht mit der gebotenen Sorgfalt unterhalten hat.

Bei Streitigkeiten über die Verpflichtung zur Zahlung des staatlichen Baubeitrags oder über seine Bemessung beschliesst auf Anrufen der Beteiligten, zu denen in Gesamtschulverbänden auch die einzelnen Gemeinden (Gutsbezirke) gehören, der Kreisausschuss,

sofern eine Stadt beteiligt ist, der Bezirksausschuss. Gegen den Beschluss des Kreisausschusses oder des Bezirksausschusses steht den Beteiligten binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat zu.

Die Schulverbände haben, sofern die Kosten der baulichen Herstellungen im Einzelfalle 2000 M. übersteigen, vor Beginn des Baues einen Bauplan mit Kostenanschlag der Schulaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Diese ist befugt, einen staatlichen Baubeamten mit der Beaufsichtigung des Baues zu betrauen.

§ 18.

Im Falle des nachgewiesenen Unvermögens der Schulverbände zur Aufbringung der Volksschullasten werden ihnen in den Grenzen der durch den Staatshaushaltsetat bereitgestellten Mittel Ergänzungszuschüsse gewährt. Bei der Bewilligung kann angeordnet werden, dass die Zuschüsse zur besonderen Erleichterung bestimmter Kreise von Abgabenpflichtigen zu verwenden sind.

Ein Anspruch gegen den Staat kann weder im Rechtswege noch im Verwaltungsstreitverfahren geltend gemacht werden.

§ 19.

Zur Unterstützung von Schulverbänden mit fünfundzwanzig oder weniger Schulstellen, welche zur Aufbringung der Volksschullasten unvermögend sind, wird durch den Staatshaushalts-Etat der Betrag bereitgestellt, welcher am 31. März 1908 für diesen Zweck den Regierungen überwiesen ist. Der Unterrichtsminister, der Finanzminister und der Minister des Innern bestimmen die auf die Provinzen und die Hohenzollernschen Lande entfallenden Anteile nach Massgabe der bisher überwiesenen widerruflichen Staatsbeihilfen.

Innerhalb der Provinzen erfolgt die weitere Verteilung auf die Landkreise unter Berücksichtigung der bisher auf sie entfallenden Beträge durch den Oberpräsidenten nach Anhörung des Provinzialrats, in den Hohenzollernschen Landen durch den Unterrichtsminister nach Anhörung des Bezizksausschusses.

§ 20.

Ausserdem werden für Schulverbände mit fünfundzwanzig oder weniger Schulstellen, welche zur Aufbringung der Volksschullasten unvermögend sind, zum Zwecke der Ausgleichung unbilliger Verschiebungen in der Aufbringung der Volksschullasten, welche infolge dieses Gesetzes entstehen, sowie sonstiger unbilliger Ungleichheiten in der Höhe der Volksschullasten durch den Staatshaushalts-Etat alljährlich 5 000 000 Mark bereitgestellt und auf die Provinzen (Hohenzollernschen Lande) und Landkreise auf dem im § 19 bezeichneten Wege verteilt.

§ 21.

Dem Unterstützungsfonds der einzelnen Kreise wachsen die Ergänzungszuschüsse zu, welche aus Zentralfonds Schulverbänden des Kreises mit fünfundzwanzig oder weniger Schulstellen zur Errichtung neuer Schulstellen laufend bewilligt werden.

Im übrigen ändern sich, abgesehen vom Falle des § 22, die den Kreisen überwiesenen Beträge nur

1. bei dem Uebertritt eines Schulverbandes mit fünfundzwanzig oder weniger Schulstellen in die Reihe derjenigen mit mehr als fünfundzwanzig Schulstellen;
2. bei dem umgekehrten Vorgange;
3. infolge von Umgemeindungen und Veränderungen der Landkreise mit derselben Wirkung.

Im ersteren Falle geht vom Anfange des nächsten Etatsjahrs der dem Schulverbande bewilligte Ergänzungszuschuss auf den Zentralfonds zur Unterstützung von Schulverbänden mit mehr als fünfundzwanzig Schulstellen über, im zweiten wächst von demselben Zeitpunkt ab der der Gemeinde etwa aus dem Zentralfonds bewilligte Ergänzungszuschuss dem Unterstützungsfonds des Kreises zu. Im Falle der Nr. 3 finden diese Be stimmungen sinngemäss Anwendung.

§ 22.

Behufs Gewährung widerruflicher Ergänzungszuschüsse an unvermögende Schulverbände mit fünfundzwanzig oder weniger Schulstellen wird für jeden Kreis eine Summe in Höhe der Hälfte der von seinen Schulverbänden gemäss § 14 anzusammelnden Beträge aus Staatsmitteln bereitgestellt.

§ 23.

Für die Unterverteilung der Staatsmittel (§§ 19, 20, 21, 22) auf die Schulverbände ist vom Kreisausschusse nach Anhörung des Kreisschulinspektors für je fünf Jahre ein Verteilungsplan aufzustellen, der der Feststellung durch die Schulaufsichtsbehörde bedarf. Die Feststellung tritt in Kraft, wenn nicht innerhalb vier Wochen von dem Kreisausschusse dagegen Beschwerde bei dem Unterrichtsminister erhoben ist. Dieser entscheidet endgültig.

Die den einzelnen Schulverbänden bewilligten Ergänzungszuschüsse können durch den Kreisausschuss während der Bewilligungszeit nur gekürzt werden

wegen Aufhebung oder Veränderung des Schulverbandes,
wegen Aufhebung einer Schulstelle,
wegen gänzlichen oder teilweisen Fortfalls der Verpflichtung zur Ansammlung eines Baufonds (§ 14).

Der Beschluss des Kreisausschusses bedarf der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde. Gegen ihn steht den Beteiligten binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat zu.

In dem Verteilungsplan ist ein angemessener Betrag, mindestens fünf vom Hundert, zur Gewährung einmaliger Ergänzungszuschüsse vorzusehen. Dem Betrage wachsen die heimgefallenen Ergänzungszuschüsse zu. Die Bewilligung erfolgt durch den Kreisausschuss mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde. Gegen die Versagung der Geneh-

migung steht dem Kreisausschuss innerhalb vier Wochen die Beschwerde an den Unterrichtsminister zu. Wird die Beschwerde abgelehnt, so wird nach dem Beschlusse der Schulaufsichtsbehörde verfahren.

Dritter Abschnitt.

Schulvermögen. Leistungen Dritter.

§ 24.

Die besonderen Schulgemeinden (Sozietäten) sowie diejenigen Schulen, welche bisher als selbständige Rechtssubjekte Träger der Volksschullasten waren, werden, unbeschadet des Fortbestehens dieser Schulen als Lehranstalten, aufgehoben.

Das Vermögen einer aufgehobenen Schulgemeinde (Schule) geht als Ganzes auf den Schulverband (§ 1 Abs. 2) über.

Hat der Bezirk der aufgehobenen Schulgemeinde (Schule) sich über den Bereich mehrerer Schulverbände erstreckt, so treten die mehreren Verbände als Rechtsnachfolger ein. Ueber die Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Schulverbänden beschliesst die Schulaufsichtsbehörde. Die Vorschriften des § 4 finden Anwendung.

§ 25.

Ueber das auf den Schulverband übergegangene Vermögen ist ein genaues Verzeichnis (Matrikel) aufzustellen. Das Vermögen bleibt den allgemeinen oder stiftungsmässig besonderen Zwecken derjenigen öffentlichen Volksschule erhalten, für welche es bestimmt war. Auf Verfügungen über dieses Vermögen finden diejenigen Vorschriften, welche für das Schulvermögen überhaupt gelten, mit der Massgabe Anwendung, dass vor der Erteilung der Genehmigung zu einer Veräusserung oder Verwendung für andere Zwecke die Schuldeputation (§§ 43, 47 Abs. 10, 57), die Schulkommission (§§ 45, 48, 55) oder der Schulvorstand (§ 47) anzuhören sind.

§ 26.

Zum Nachweise der Rechtsnachfolge (§ 24) genügt Dritten gegenüber eine Bescheinigung der Schulaufsichtsbehörde; auf Antrag ist jedem, der ein rechtliches Interesse nachweist, eine solche Bescheinigung zu erteilen.

Ist für die aufgehobene Schulgemeinde (Schule) das Eigentum oder ein anderes Recht an einem Grundstück im Grundbuch eingetragen, so kann die Schulaufsichtsbehörde das Grundbuchamt ersuchen, den Schulverband als Eigentümer oder Berechtigten einzutragen.

§ 27.

Insoweit bisher eine Kirchengemeinde Trägerin der Volksschullast war, ist — vorbehaltlich der Bestimmungen in den §§ 28 und 30 — das den Schulzwecken gewidmete Vermögen einschliesslich der zur Dotation der Schulstelle bestimmten Grundstücke, Gebäude, Kapitalien, Gerechtigkeiten, Nutzungsrechte und Forderungen unter Berücksichtigung der darauf haftenden Verbindlichkeiten durch Beschluss der Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der kirchlichen Oberbehörde dem Schulverbande zur Verwendung für gleichartige Zwecke nach Massgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes zu überweisen. Ist ein Einvernehmen nicht zu erzielen, so beschliesst der Oberpräsident. Vor der Beschlussfassung der Schulaufsichtsbehörde oder des Oberpräsidenten sind die Kirchengemeinde und der Schulverband zu hören.

Gegen den Beschluss steht sowohl der Kirchengemeinde als dem Schulverbande binnen sechs Monaten die Klage im ordentlichen Rechtswege zu.

Die Vorschriften der §§ 25 und 26 finden sinngemäss Anwendung.

§ 28.

Die selbständigen Schulstiftungen mit Einschluss der unter die Verwaltung Dritter, insbesondere kirchlicher Organe gestellten Stiftungen bleiben als solche bestehen; ihr Vermögen und die sonstigen zu Schulzwecken bestimmten Vermögensstücke, welche im Eigentume von Dritten, insbesondere kirchlichen Beteiligten stehen, bleiben ihren Zwekken erhalten.

§ 29.

Unberührt bleiben die Rechte Dritter, insbesondere der Kirchengemeinden und sonstigen kirchlichen Beteiligten an den den Schulzwecken gewidmeten oder gleichzeitig Schul- und kirchlichen Zwecken dienenden Vermögensstücken.

Das gemeinschaftlich zu Schul- und anderen Zwecken dauernd gewidmete, den bisher Unterhaltungspflichtigen oder der Schule selbst mitgehörige Vermögen bleibt nach Massgabe des bisherigen Verhältnisses ein gemeinschaftliches Vermögen. Als Teilnehmer daran treten an Stelle der bisher Unterhaltungspflichtigen oder der Schule selbst die Schulverbände.

Insoweit für das gemeinschaftliche Vermögen eine Eintragung im Grundbuche besteht, findet der § 26 Abs. 2 mit der Massgabe Anwendung, dass das Ersuchen der Schulaufsichtsbehörde auf Eintragung für beide Berechtigte zu richten ist.

§ 30.

Wo mit dem Volksschulamt ein kirchliches Amt dauernd vereinigt ist, tritt der Schulverband kraft des Gesetzes an die Stelle des bisherigen Trägers der Schullast; die Vorschriften des § 26 finden sinngemäss Anwendung.

Die Vermögensstücke, welche schon seither zugleich für Schul- und für kirchliche Zwecke bestimmt gewesen sind, bleiben diesen Zwecken erhalten.

Hinsichtlich der Leistungen der kirchlichen Beteiligten behält es bei den bestehenden Vorschriften über den Bau und die Unterhaltung der Gebäude und Nebenanlagen sein Bewenden.

Die von den Kirchengemeinden und sonstigen kirchlichen Beteiligten für das vereinigte Amt nach Gesetz, Provinzial-, Bezirksrecht, Herkommen oder Ortsverfassung zu erfüllenden Verpflichtungen werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

Während der Dauer der Verbindung kann

von den Beteiligten vereinbart werden, dass die Verpflichtung zum Bau und zur Unterhaltung der gemeinsamen Gebäude und Nebenanlagen dem Schulverband obliegen soll gegen eine von den kirchlichen Beteiligten ihm zu zahlende feste Rente. Durch diese Vereinbarung werden die kirchlichen Rechte hinsichtlich der Benutzung der Gebäude und der Auseinandersetzung für den Fall einer Trennung nicht berührt. Sie bedarf der Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde und durch die kirchliche Oberbehörde. Wo hiernach der Schulverband die Verpflichtung zum Bau und zur Unterhaltung der Gebäude übernommen hat, werden ihm die staatlichen Baubeiträge (§ 17) nach dem vollen Betrage dieser Kosten gewährt, soweit die ihm erwachsenden Mehrkosten nicht durch die kirchliche Rente gedeckt werden.

Bei der Trennung eines dauernd vereinigten Kirchen- und Schulamts beschliesst über die Auseinandersetzung in Ansehung des Vermögens der Oberpräsident, sofern nicht zwischen dem Schulverband und der Kirchengemeinde unter Genehmigung der beiden Aufsichtsbehörden eine Vereinbarung zustande kommt. Gegen den Beschluss des Oberpräsidenten steht sowohl dem Schulverband als auch der Kirchengemeinde binnen sechs Monaten die Klage im ordentlichen Rechtswege zu.

Auch unter Beibehaltung der dauernden Vereinigung eines Kirchen- und Schulamts kann auf Antrag eines Beteiligten oder einer der Aufsichtsbehörden eine Auseinandersetzung über das Vermögen oder einzelne Vermögensstücke stattfinden. Diese Auseinandersetzung erfolgt nach den Bestimmungen des sechsten Absatzes.

§ 31.

Soweit eine anderweite Ordnung der Verhältnisse der ganz oder teilweise Schulunterhaltungszwecken gewidmeten nichtstaatlichen Fonds, welche nicht unter § 28 fallen und nicht für eine besondere Schule bestimmt sind, durch dieses Gesetz erforderlich wird, erfolgt sie mit Rücksicht auf die bisherige Zweckbestimmung mit Königlicher Genehmigung durch den Unterrichtsminister und den Finanzminister. Soweit an diesen Fonds kirchliche Rechte bestehen, ist vor Erwirkung der Königlichen Genehmigung die kirchliche Oberbehörde zu hören.

Die dem schlesischen Freikuxgelderfonds zustehenden Berechtigungen und die ihm gesetzlich obliegenden Aufgaben werden durch dieses Gesetz nicht berührt. Soweit indes eine Aenderung der Verwaltungsvorschriften infolge dieses Gesetzes erforderlich wird, erfolgt sie mit Königlicher Genehmigung durch den Unterrichtsminister und den Handelsminister.

§ 32.

Die bisher auf allgemeiner Rechtsnorm (Gesetz, Provinzialrecht, Orts- oder Schulverfassung, Gewohnheitsrecht oder Herkommen) beruhenden Verpflichtungen für die Zwecke der Volksschule kommen, soweit sie nicht durch dieses Gesetz aufrecht erhalten werden, in Fortfall. Dies gilt auch von den laufenden Verpflichtungen, welche die nach allgemeiner Rechtsnorm für Schulzwecke Verpflichteten mit Rücksicht auf diese Verpflichtung über das durch die Norm gegebene Mass hinaus freiwillig übernommen haben.

Dagegen bleiben die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen Dritter für die Zwecke der Volksschule bestehen.

Soweit die Verpflichtungen des Fiskus nicht auf einem guts- oder grundherrlichen oder Domanialverhältnisse beruhen, gilt die Vermutung, dass sie auf besonderen Titeln (Abs. 2) beruhen.

Die bisherigen Leistungen des Fiskus aus § 45 der Schulordnung für die Provinz Preussen vom 11. Dezember 1845 werden fortgewährt. An Stelle der Lieferung des Brennbedarfs in Holz oder Torf tritt eine Geldrente, welche auf fünf Mark für den Raummeter weiches Klobenholz zu bemessen ist. Diese Geldrente ist sowohl auf Antrag des Verpflichteten als des Berechtigten mit sechsmonatiger Kündigung zum fünfundzwanzigfachen Betrag ablösbar.

Nach Verlauf von je zehn Jahren hat der Provinzialrat der Provinz Ostpreussen die Geldrente erneut, aber mindestens auf fünf Mark für den Raummeter weiches Klobenholz festzusetzen.

Vierter Abschnitt.

Konfessionelle Verhältnisse.

§ 33.

Die öffentlichen Volksschulen sind in der Regel so einzurichten, dass der Unterricht evangelischen Kindern durch evangelische Lehrkräfte, katholischen Kindern durch katholische Lehrkräfte erteilt wird.

Wo in einem Schulverbande neben drei- oder mehrklassigen Schulen einklassige Schulen oder neben Schulen der im § 36 bezeichneten Art solche der in den §§ 35, 38 und 40 Abs. 1 bezeichneten Art bestehen, sollen Kinder, soweit es mit der Rücksicht auf die örtlichen Schulverhältnisse vereinbar ist, insbesondere soweit dadurch nicht der Bestand einer bereits vorhandenen Schule gefährdet oder die Errichtung einer neuen Schule erforderlich wird, nicht gegen den Willen der Eltern oder deren Stellvertreter der einen oder anderen Schulart zugewiesen werden.

§ 34.

Lediglich wegen des Religionsbekenntnisses darf keinem Kinde die Aufnahme in die öffentliche Volksschule seines Wohnorts versagt werden.

§ 35.

An Volksschulen, die mit einer Lehrkraft besetzt sind, ist stets eine evangelische oder eine katholische Lehrkraft anzustellen, je nachdem die angestellte Lehrkraft oder die zuletzt angestellt gewesene Lehrkraft evangelisch oder katholisch war.

Statt der evangelischen Lehrkraft soll bei Erledigung der Stelle in der Regel eine katho-

lische angestellt werden, wenn fünf Jahre nacheinander mindestens zwei Drittel der die Schule besuchenden einheimischen Kinder, ausschliesslich der Gastschulkinder, katholisch gewesen sind, und während dieser Zeit die Zahl der evangelischen Kinder weniger als zwanzig betragen hat. Unter den entsprechenden Voraussetzungen soll in der Regel statt einer katholischen Lehrkraft eine evangelische angestellt werden. Die Veränderung bedarf der Zustimmung des Unterrichtsministers.

§ 36.

An einer Volksschule, an der nach ihrer besonderen Verfassung bisher gleichzeitig evangelische und katholische Lehrkräfte anzustellen waren, behält es dabei auch in Zukunft sein Bewenden; in einem Schulverband, in dem lediglich Volksschulen der vorbezeichneten Art bestehen, können neue Volksschulen nur auf derselben Grundlage errichtet werden. Eine Aenderung kann aus besonderen Gründen durch Beschluss des Schulverbandes mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde herbeigeführt werden.

Bestehen in einem Schulverbande neben Schulen der im Abs. 1 bezeichneten Art solche, an denen nur evangelische oder nur katholische Lehrkräfte anzustellen sind, so soll bei Errichtung neuer Schulen darauf geachtet werden, dass das bisherige Verhältnis der Beschulung der Kinder in Schulen der einen oder anderen Art möglichst beibehalten wird.

Die vorstehenden Vorschriften finden keine Anwendung auf die Schulen, bei welchen die Verschiedenheit in dem Bekenntnisse der Lehrkräfte lediglich dadurch herbeigeführt ist, dass für die Schulkinder des einen Bekenntnisses die Erteilung des Religionsunterrichts ermöglicht werden sollte (§ 37 Abs. 3).

Schulen der im Abs. 1 bezeichneten Art können aus besonderen Gründen auch von anderen Schulverbänden mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde errichtet werden. Der Beschluss des Schulverbandes ist nebst der Genehmigungserklärung der Schulaufsichtsbehörde in ortsüblicher Weise bekannt zu machen. Binnen vier Wochen vom Tage der Bekanntmachung ab kann von Beteiligten das Vorhandensein besonderer Gründe durch Einspruch beim Kreisausschusse, sofern eine Stadt beteiligt ist, beim Bezirksausschusse bestritten werden. Gegen die Beschlüsse des Kreisausschusses oder des Bezirksausschusses ist die Beschwerde an den Provinzialrat zulässig.

Versagt die Schulaufsichtsbehörde die Genehmigung, weil sie besondere Gründe nicht als vorliegend erachtet, so steht den Schulverbänden die Beschwerde an den Provinzialrat zu.

Gegen den Beschluss des Provinzialrats findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren bei dem Oberverwaltungsgericht innerhalb vier Wochen statt.

Für die Stadt Berlin tritt an die Stelle des Bezirksausschusses (Abs. 4) die Schulaufsichtsbehörde. Gegen die Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde findet in den Fällen der Abs. 4 und 5 innerhalb vier Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Oberverwaltungsgerichte statt.

In den Hohenzollernschen Landen entscheidet der Unterrichtsminister endgültig.

Beträgt in einer gemäss Abs. 4 errichteten Schule die Zahl der die Schule besuchenden einheimischen evangelischen oder katholischen Kinder mit Ausschluss der Gastschulkinder während fünf aufeinanderfolgender Jahre über 60, in den Städten sowie in Landgemeinden von mehr als 5000 Einwohnern über 120, so ist, sofern die gesetzlichen Vertreter von mehr als 60 bezw. 120 dieser Kinder den Antrag bei der Schulaufsichtsbehörde stellen, für diese eine Beschulung in Schulen mit lediglich evangelischen oder lediglich katholischen Lehrkräften einzurichten, falls im Schulverbande eine Schule der letzteren Art nicht bereits besteht, in welche die Kinder eingeschult werden können.

Bei den nach Abs. 9 gemäss dem Gesetze vom 26. Mai 1887 (Gesetz-Samml. S. 175) zu stellenden Anforderungen darf von den Beschlussbehörden die Notwendigkeit der Beschulung in Schulen mit lediglich evangelischen oder lediglich katholischen Lehrkräften nicht mit Rücksicht auf das Bedürfnis der Schule oder auf die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten verneint werden.

An einer Schule der im Abs. 1 und Abs. 4 bezeichneten Art soll die Zusammensetzung des Lehrkörpers sich tunlichst dem Verhältnisse der die Schule besuchenden Kinder anschliessen.

§ 37.

Beträgt in einer öffentlichen Volksschule, die nur mit katholischen oder nur mit evangelischen Lehrkräften besetzt ist, die Zahl der einheimischen evangelischen oder katholischen Schulkinder dauernd mindestens zwölf, so ist tunlichst für diese ein besonderer Religionsunterricht einzurichten.

Bei den nach Abs. 1 gemäss dem Gesetze vom 26. Mai 1887 (Gesetz-Samml. S. 175) zu stellenden Anforderungen darf von den Beschlussbehörden die Notwendigkeit des besonderen Religionsunterrichts nicht mit Rücksicht auf das Bedürfnis der Schule oder mit Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten verneint werden.

Wo eine anderweite Beschaffung dieses Unterrichts mit erheblichen Schwierigkeiten und Kosten verbunden ist, darf zum Zwecke seiner Erteilung eine evangelische oder katholische Lehrkraft angestellt werden, welche auch mit der Erteilung anderweiten Unterrichts zu betrauen ist.

§ 38.

Im übrigen sind an öffentlichen Volksschulen, welche mit mehreren Lehrkräften besetzt sind, nur evangelische oder nur katholische Lehrkräfte anzustellen. Bei der Anstellung weiterer Lehrkräfte an den bisher nur mit einer Lehrkraft besetzten Schulen (§ 35) sind evangelische oder katholische Lehrkräfte anzustellen, je nachdem die bisherige

einzige Lehrkraft evangelisch oder katholisch war.

Statt der Besetzung der Schulstellen mit evangelischen Lehrkräften soll bei mehrklassigen Volksschulen in der Regel eine Besetzung mit katholischen Lehrkräften herbeigeführt werden, wenn fünf Jahre nacheinander mindestens zwei Drittel der die Schule besuchenden einheimischen Schulkinder, ausschliesslich der Gastschulkinder, katholisch gewesen sind, und während dieser Zeit die Zahl der evangelischen Kinder weniger als vierzig betragen hat. Unter den entsprechenden Voraussetzungen sollen in der Regel statt katholischer Lehrkräfte evangelische angestellt werden. Die Veränderung bedarf der Zustimmung des Unterrichtsministers.

§ 39.

Beträgt in einem Schulverbande, welcher lediglich mit katholischen Lehrkräften besetzte öffentliche Volkschulen enthält, die Zahl der einheimischen schulpflichtigen evangelischen Kinder, mit Ausschluss der Gastschulkinder, während fünf aufeinanderfolgender Jahre über 60, in den Städten sowie in Landgemeinden von mehr als 5000 Einwohnern über 120, so ist, sofern seitens der gesetzlichen Vertreter von mehr als 60 bezw. 120 schulpflichtigen Kindern der genannten Art der Antrag bei der Schulaufsichtsbehörde gestellt wird, für diese eine Beschulung in Schulen mit lediglich evangelischen Lehrkräften einzurichten.

Bei den nach Massgabe des Abs. 1 auf Grund des Gesetzes vom 26. Mai 1887 (Gesetz-Samml. S. 175) zu stellenden Anforderungen darf von den Beschlussbehörden die Notwendigkeit der Beschulung in Schulen mit lediglich evangelischen Lehrkräften mit Rücksicht auf das Bedürfnis der Schule oder auf die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten nicht verneint werden.

Die Vorschriften der Abs. 1 und 2 finden bezüglich der Beschulung der katholischen Kinder sinngemäss Anwendung, wenn in einem Schulverbande lediglich mit evangelischen Lehrkräften besetzte öffentliche Volksschulen vorhanden sind.

Eine nach Massgabe des § 37 Abs. 3 eingerichtete Volksschule ist im Sinne der vorstehenden Vorschriften den lediglich mit katholischen oder lediglich mit evangelischen Lehrkräften besetzten Volksschulen gleichzustellen.

Bleibt die Zahl der Kinder einer konfessionellen Minderheit unter der im Abs. 1 festgesetzten Mindestzahl, so darf für diese eine Beschulung in Schulen mit Lehrkräften ihrer Konfession von der Schulaufsichtsbehörde nur aus besonderen Gründen angeordnet werden.

§ 40.

Für die Errichtung, Unterhaltung und Verwaltung der für jüdische Kinder bestimmten und mit jüdischen Lehrkräften zu besetzenden öffentlichen Volksschulen gelten bis auf weiteres die jetzt bestehenden Vorschriften mit der Massgabe, dass der § 67 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. Juli 1847 über die Verhältnisse der Juden (Gesetz-Samml. S. 263) für den ganzen Umfang der Monarchie zur Anwendung gelangt. Die zur Unterhaltung solcher Schulen Verpflichteten gelten als Schulverbände im Sinne dieses Gesetzes.

Werden die in den §§ 35 bis 39 erwähnten öffentlichen Volksschulen von jüdischen Kindern besucht, so finden bei Aufbringung der Kosten für die Erteilung von jüdischem Religionsunterricht und hinsichtlich der Anstellung von jüdischen Lehrkräften an diesen Schulen zum Zwecke der Erteilung von jüdischem Religionsunterricht sowie hinsichtlich der anderweiten Beschäftigung der hierfür angestellten jüdischen Lehrkräfte an diesen Schulen bis auf weiteres die jetzt bestehenden Bestimmungen Anwendung. Beträgt in einer öffentlichen Volksschule, die nur mit evangelischen oder nur mit katholischen oder nur mit evangelischen und katholischen Lehrkräften besetzt ist, die Zahl der einheimischen jüdischen Schulkinder dauernd mindestens zwölf und wird in einem solchen Falle der Religionsunterricht für diese durch von der Synagogengemeinde bestellte Lehrkräfte erteilt, so findet § 67 Nr. 3 des Gesetzes vom 23. Juli 1847 sinngemäss Anwendung.

Für die Errichtung und Unterhaltung von öffentlichen Volksschulen, an welchen nach ihrer besonderen Verfassung, abgesehen von dem Falle des Abs. 2, christliche und jüdische Lehrer zugleich anzustellen sind, bewendet es bei dem bestehenden Rechte.

Für die Provinz Hannover bewendet es bei dem Gesetze vom 7. März 1868 (Gesetz-Samml. S. 223) § 1 Nr, 3, betreffend die Unterstützung des jüdischen Schulwesens der Provinz durch den Provinzialverband.

§ 41.

Die Vorschriften der §§ 33 bis 40 beziehen sich nicht auf die lediglich für den technischen Unterricht (Zeichnen, Turnen, Handarbeit, Handfertigkeit, Hauswirtschaft) angestellten oder anzustellenden Lehrkräfte.

§ 42.

In dem Gebiete des ehemaligen Herzogtums Nassau bewendet es bei den bisherigen Vorschriften.

Fünfter Abschnitt.

Verwaltung der Volksschulangelegenheiten und Lehreranstellung.

1. Stadtgemeinden.

§ 43.

Den Gemeindeorganen bleibt nach den Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze und dieses Gesetzes die Feststellung des Schulhaushalts, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens, die vermögensrechtliche Vertretung nach aussen und die Anstellung der Beamten vorbehalten.

Im übrigen wird für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschule eine Stadtschuldeputation gebildet, welche Organ des Gemeindevorstan-

des und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten.

Die Schuldeputation übt zugleich die nach dem Gesetze vom 11. März 1872 (Gesetz-Samml. S. 183) den Gemeinden und deren Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht aus. Sie handelt dabei als Organ der Schulaufsichtsbehörde und ist verpflichtet, insoweit ihren Anordnungen Folge zu leisten.

§ 44.

I. Die Schuldeputation besteht aus:

1. einem bis drei Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Beigeordneten, Schöffen usw.). An Stelle eines Gemeindevorstandsmitglieds kann ein Stadtschulrat gewählt werden, auch wenn er nicht Mitglied des Gemeindevorstandes ist,
2. der gleichen Zahl von Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung (Bürgervorsteher usw.) sowie
3. mindestens der gleichen Zahl von des Erziehungs- und Volkschulwesens kundigen Männern, unter diesen mindestens einem Rektor (Hauptlehrer) oder Lehrer an einer Volksschule.

Hierzu treten:

4. der dem Dienstrange nach vorgehende oder sonst der dem Dienstalter nach älteste Ortspfarrer der evangelischen Landeskirche und der katholischen Kirche.

   Statt des vorgenannten Pfarrers kann, falls hierüber ein Einverständnis zwischen der Schulaufsichtsbehörde und der kirchlichen Oberbehörde stattfindet, ein anderer Geistlicher in die Schuldeputation eintreten.

   Auf gleichem Wege ist für die Fälle der Verhinderung des geistlichen Mitglieds als dessen Vertreter ein anderer Geistlicher zu bestimmen.
5. Sofern sich in der Stadt mindestens 20 jüdische Volksschulkinder befinden, tritt ausserdem der dem Dienstrange nach vorgehende oder sonst der dem Dienstalter nach älteste Ortsrabbiner ein.

Die zuständigen Kreisschulinspektoren nehmen an den Sitzungen der Schuldeputationen als Kommissare der Schulaufsichtsbehörde teil und sind auf Verlangen jederzeit zu hören.

Dem Gemeindevorstande bleibt es überlassen, den Stadtarzt und andere Gemeindebeamte zu den Sitzungen der Schuldeputation mit beratender Stimme abzuordnen.

Den Stadtgemeinden bleibt es überlassen, durch Gemeindebeschluss mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde die Zahl der in Nr. 1 bis 4 bezeichneten Mitglieder abweichend festzusetzen. Wenn die Zahl der zu Nr. 3 bezeichneten Mitglieder auf vier oder mehr festgesetzt wird, so müssen darunter wenigstens zwei Rektoren oder Lehrer sein. In diesem Falle können an Stelle der Lehrer auch Lehrerinnen gewählt werden. Wählbar sind die Lehrerinnen, die an einer der Schuldeputation unterstellten Schule angestellt sind.

II. Die Mitglieder aus dem Gemeindevorstande (Beigeordneten, Schöffen usw.) und aus ihrer Zahl der Vorsitzende werden vom Bürgermeister ernannt. Der Bürgermeister ist befugt, ausserdem jederzeit selbst in die Schuldeputation einzutreten und den Vorsitz mit vollem Stimmrechte zu übernehmen.

Die Mitglieder aus der Stadtverordnetenversammlung werden von dieser gewählt; die des Erziehungs- und Volksschulwesens kundigen Personen werden von den der Schuldeputation angehörigen Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Beigeordneten, Schöffen usw.) und der Stadtverordnetenversammlung (Bürgervorsteher usw.) gewählt.

Die in I Nr. 2, 3 und 5 bezeichneten Mitglieder der Schuldeputation bedürfen der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde.

Wird eine Person, welcher die Bestätigung versagt ist, wiedergewählt, so ist, falls die Stelle nicht unbesetzt bleiben kann und eine Ersatzwahl binnen einer zu bestimmenden Frist nicht erfolgt, die Schulaufsichtsbehörde befugt, einen Ersatzmann zu ernennen.

Die Wahlen erfolgen auf die Dauer von sechs Jahren. In betreff der Verpflichtung zur Uebernahme der Stellen gelten die für unbesoldete Gemeindeämter bestehenden gesetzlichen Vorschriften. Die Gewählten sind berechtigt, ihr Amt nach drei Jahren niederzulegen. Die Beschlüsse der Schuldeputation werden nach Stimmenmehrheit gefasst; bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Die Beschlussfassung kann gültig nur erfolgen, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder zugegen ist; wird die Schuldeputation zum zweitenmal zur Beratung über denselben Gegenstand zusammenberufen, so sind die erschienenen Mitglieder ohne Rücksicht auf ihre Anzahl beschlussfähig. Bei der zweiten Zusammenberufung muss auf diese Bestimmung ausdrücklich hingewiesen werden. An Verhandlungen und Beschlüssen über Gegenstände, an welchen einzelne Mitglieder persönlich interessiert sind, dürfen diese nicht teilnehmen.

Die weiteren Bestimmungen über die Vornahme der Wahlen der in I Nr. 3 und I Abs. 4 bezeichneten Mitglieder und über die Geschäftsführung der Schuldeputation werden von dem Gemeindevorstande getroffen und unterliegen der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde.

III. Ein Mitglied der Schuldeputation, das die Pflichten verletzt, die ihm als solchem obliegen, oder das sich durch sein Verhalten inner- oder ausserhalb seiner Tätigkeit als Mitglied der Schuldeputation der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens, welche die Zugehörigkeit zu einer Schuldeputation erfordert, unwürdig macht oder gemacht hat, kann, wenn es zu den in I Nr. 2 bis 5 bezeichneten Personen gehört, von der Zugehörigkeit zur Schuldeputation durch Verfügung der Schulaufsichtsbehörde ausgeschlossen werden. Gegen diese Verfügung steht dem Mitgliede binnen zwei Wochen die Klage im

Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschusse zu.

IV. Wo bisher zur Erledigung einzelner Geschäfte (Einschulung usw.) und für die besonderen Geschäfte einzelner oder mehrerer Volksschulen besondere Kommissionen unter Leitung der Schuldeputation eingesetzt sind, kann es nach Beschluss der städtischen Behörden dabei sein Bewenden behalten. Auch können solche Kommissionen durch Gemeindebeschluss neugebildet werden.

Auf den Ausschluss der Kommissionsmitglieder und der gemäss § 5 Abs. 6 bestellten Mitglieder finden die Bestimmungen unter III entsprechende Anwendung.

§ 45.

Durch einen Gemeindebeschluss, welcher der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde bedarf, können als Organe der Schuldeputation für eine oder mehrere Volksschulen Schulkommissionen eingesetzt werden, welche die besonderen Interessen dieser Schulen wahrzunehmen, in Ausübung der Schulpflege die Verbindung zwischen Schule und Eltern zu fördern haben und berechtigt sind, Anträge an die Schuldeputation zu stellen, auch verpflichtet sind, deren Aufträge auszuführen.

Die Schulkommissionen bestehen aus dem Bürgermeister oder einem vom Bürgermeister ernannten Magistratsmitgliede (Beigeordneten, Schöffen usw.) oder Kommissionsmitglied als Vorsitzenden, dem etwa vorhandenen Ortsschulinspektor, dem nach dem Dienstrange vorgehenden oder sonst dem dienstältesten Ortspfarrer der evangelischen Landeskirche oder der katholischen Kirche, oder, sofern für jede Schule eine Kommission eingesetzt ist, dem nach dem Dienstrange vorgehenden oder sonst dem dienstältesten der Pfarrer, zu deren Pfarreien die Schulkinder gehören, ferner einem von der Schuldeputation zu ernennenden Rektor (Hauptlehrer) oder Lehrer (Lehrerin) der betreffenden Volksschule (Volkschulen), endlich mehreren Mitgliedern, die von der Schuldeputation aus der Zahl der zu den Schulen des betreffenden Schulbezirkes gewiesenen Einwohner gewählt werden. Für Schulen, die ausschliesslich mit Lehrern einer Konfession besetzt sind, sind nur Einwohner derselben Konfession wählbar. Wegen Eintritts eines anderen Geistlichen finden die Vorschriften des § 44 I Nr. 4, betreffs des Ausschlusses von Mitgliedern die Bestimmungen des § 44 III entsprechende Anwendung.

Wo derartige Organe unter oder neben einer Schuldeputation oder ohne eine solche schon bisher in Städten bestehen, in denen die Volksschullast den bürgerlichen Gemeinden obliegt, hat es dabei sein Bewenden, vorbehaltlich der anderweiten Ordnung ihrer Zusammensetzung und Zuständigkeit nach den in Abs. 1 und 2 gegebenen Vorschriften. Die Aufhebung einer Schulkommission darf nur aus erheblichen Gründen mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde erfolgen.

Die näheren Anweisungen über die Zuständigkeit und die Geschäftsführung der Schulkommissionen werden von dem Gemeindevorstande getroffen. Sie bedürfen der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde.

Kommt ein gültiger Gemeindebeschluss im Falle des Abs. 3 nicht zustande oder erlässt der Gemeindevorstand nicht die Anweisung (Abs. 4), so beschliesst die Schulaufsichtsbehörde über die Zusammensetzung, Zuständigkeit und Geschäftsführung der Schulkommissionen.

2. Landgemeinden und Gutsbezirke.

§ 46.

Die Feststellung des Schulhaushalts, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Rechnungsentlastung und die vermögensrechtliche Vertretung nach aussen erfolgt in Landgemeinden, welche einen eigenen Schulverband bilden, durch deren verfassungsmässige Organe nach Massgabe der Landgemeindeordnungen, in Gutsbezirken, die einen eigenen Schulverband bilden, durch den Gutsvorsteher, im Falle des § 8 Abs. 2 durch eine zu diesem Zwecke zu bildende Gutsvertretung.

Die näheren Vorschriften über die Zusammensetzung und Wahl der Gutsvertretung sind in dem gemäss § 8 Abs. 2 durch den Kreisausschuss zu erlassenden Statute zu treffen. Auf die Befugnisse, Beschlussfassung und Geschäftsführung der Gutsvertretung sowie auf die Mitwirkung der Aufsichtsbehörden finden die in Landgemeinden für die Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung geltenden Vorschriften Anwendung. Der Gutsvorsteher hat der Gutsvertretung gegenüber die Befugnisse des Gemeindevorstehers.

Die im § 35 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes dem Besitzer des Gutes gegebene Klage steht im Falle des § 8 Abs. 2 dem Gutsvorsteher zu.

§ 47.

In Landgemeinden, welche einen eigenen Schulverband bilden, ist für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschulen ausschliesslich der im § 46 Abs. 1 bezeichneten ein Schulvorstand einzusetzen.

Der Schulvorstand hat zugleich für die äussere Ordnung im Schulwesen zu sorgen und die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus zu pflegen. Die näheren Anweisungen werden von der Schulaufsichtsbehörde getroffen.

Der Schulvorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher, in der Provinz Westfalen und in der Rheinprovinz ausserdem dem Amtmann und Bürgermeister, einem von der Schulaufsichtsbehörde bestimmten Lehrer der Schule und dem nach dem Dienstrange vorgehenden oder sonst dem dienstältesten derjenigen Pfarrer der evangelischen Landeskirche und der katholischen Kirche, zu deren Pfarreien die Schulkinder gehören. Statt des genannten Pfarrers kann ein anderer Geistlicher eintreten, falls hierüber Einverständnis zwischen der Schulaufsichtsbehörde und

der kirchlichen Oberbehörde besteht. Auf den Eintritt des Rabbiners finden die für die Schuldeputation gegebenen Vorschriften sinngemäss Anwendung. Umfasst der Schulverband nur Schulen, die mit Lehrkräften ein und derselben Konfession besetzt sind, so gehört weder der Pfarrer der anderen Konfession noch der Rabbiner dem Schulvorstand an.

Endlich gehören zum Schulvorstande zwei bis sechs zu den Schulen des Schulverbandes gewiesene Einwohner. Die Festsetzung der Zahl der Mitglieder erfolgt durch Beschluss der Gemeindeorgane. Die Wahl geschieht durch die Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung).

Die gewählten Mitglieder des Schulvorstandes sowie der Rabbiner bedürfen der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde. Die Schulaufsichtsbehörde ist befugt, das Bestätigungsrecht auf die ihr nachgeordneten Organe zu übertragen. Der § 44 II Abs. 4 findet Anwendung.

Betreffs des Ausschlusses von Mitgliedern des Schulvorstandes finden die Bestimmungen des § 44 III mit der Massgabe entsprechende Anwendung, dass die Klage im Verwaltungsstreitverfahren bei dem Kreisausschusse stattfindet.

Die Dauer der Aemter, die Verpflichtung zur Annahme der Wahlen sowie die Beschlussfassung des Schulvorstandes richtet sich nach den Vorschriften des § 44 II Abs. 5, jedoch mit der Massgabe, dass die gewählten Mitglieder zur Niederlegung ihres Amtes nach dreijähriger Amtsführung nur bei dem Vorhandensein eines der Entschuldigungsgründe berechtigt sind, welche im § 65 Abs. 2 der Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 (Gesetz-Samml. S. 233) aufgeführt sind.

Der Vorsitzende des Schulvorstandes wird von der Schulaufsichtsbehörde in der Regel aus der Zahl der Mitglieder des Schulvorstandes bestimmt. Eine Teilung des Vorsitzes nach Geschäftszweigen ist zulässig.

Der Ortsschulinspektor ist, soweit er nicht Mitglied ist, berechtigt, an den Sitzungen des Schulvorstandes teilzunehmen, und muss zu diesen eingeladen werden. Er ist auf Verlangen jederzeit zu hören.

In Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern kann auf Beschluss der Gemeindeorgane eine Schuldeputation eingesetzt werden, auf deren Zusammensetzung und Zuständigkeit die §§ 43 bis 45 sinngemäss Anwendung finden. In gleicher Weise können in Landgemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern Schuldeputationen, jedoch nur mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde, eingerichtet werden.

In Gutsbezirken, die einen eigenen Schulverband bilden, ist im Falle des § 8 Abs. 2 ein Schulvorstand zu bilden, auf dessen Befugnisse und Zusammensetzung die Vorschriften der Abs. 1 bis 9 mit der Massgabe Anwendung finden, dass die Zahl der Mitglieder in dem Statute festgesetzt wird und dass die Wahl durch die Gutsvertretung erfolgt.

In Gutsbezirken der im § 8 Abs. 1 bezeichneten Art bestimmt der Gutsvorsteher die Zahl der aus den Einwohnern des Schulverbandes zu entnehmenden Mitgliedern und ernennt sie. Die ernannten Mitglieder bedürfen der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde. Im übrigen finden die Bestimmungen der Abs. 2 bis 9 Anwendung.

§ 48.

In Landgemeinden (Gutsbezirken), welche neben lediglich mit evangelischen Lehrkräften besetzten Schulen solche mit nur katholischen Lehrkräften besetzte oder neben der einen oder anderen Art Schulen der im § 36 Abs. 1 erwähnten Gattung unterhalten, ist unter Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde zur Wahrnehmung der im § 47 Abs. 2 bezeichneten Geschäfte für jede einzelne Schule oder für mehrere Schulen derselben Art als Organ des Schulvorstandes eine besondere Schulkommission einzusetzen, auf welche die Vorschriften des § 47 Abs. 3 bis 9 sinngemäss Anwendung finden.

3. Gesamtschulverbände.

§ 49.

Die Verwaltung der im § 43 Abs. 1 und 2 und § 47 Abs. 2 bezeichneten Angelegenheiten erfolgt in Gesamtschulverbänden durch den Schulvorstand und den Verbandsvorsteher. Letzterer ist die ausführende Behörde.

§ 50.

Der Schulvorstand besteht aus Vertretern der zum Schulverbande gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke. Jede Gemeinde und jeder Gutsbezirk sind wenigstens durch einen Abgeordneten zu vertreten. Die Gesamtzahl der Vertreter muss mindestens drei betragen.

Das Verhältnis, in welchem die zum Schulverbande gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke im Schulvorstande zu vertreten sind, und das den Vertretern beizulegende Stimmrecht bemisst sich nach dem Gesamtbetrage der von den Gemeinden und Gutsbezirken für die Verbindlichkeiten des Schulverbandes zu entrichtenden Abgaben. Mit dieser Massgabe beschliesst über die Zahl der Vertreter, das ihnen beizulegende Stimmrecht und ihre Verteilung auf die Gemeinden und Gutsbezirke mangels einer Einigung der Beteiligten für einen Zeitraum von je fünf Jahren der Kreisausschuss, sofern eine Stadt beteiligt ist, der Bezirksausschuss. Verschieben sich in der Zwischenzeit die für die Verteilung massgebenden Verhältnisziffern in erheblichem Umfange, so ist der Beschluss des Kreisausschusses (Bezirksausschusses) von Amts wegen oder auf Antrag eines Beteiligten auch vor Ablauf der fünf Jahre erneut zu prüfen.

Die Vertretung der Landgemeinden erfolgt durch den Gemeindevorsteher oder seinen Stellvertreter und durch andere von der Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) aus den zum Schulbezirke des Verbandes gehörigen Einwohnern zu wählende Abgeordnete. Die Vertretung der Stadtgemeinden erfolgt durch den Bürgermeister oder den Beigeord-

neten (zweiten Bürgermeister) oder ein sonstiges Magistratsmitglied und durch andere von der Stadtverordnetenversammlung gleicherweise zu wählende Abgeordnete. Wählbar sind nur die zur Uebernahme des Amtes als Gemeindeverordnete (Gemeindeausschussmitglieder, Stadtverordnete) befähigten Personen.

Die dem Gutsbezirke zustehenden Stimmen werden vom Gutsbesitzer oder dessen Beauftragten geführt. Der Gutsbesitzer kann auch eine der ihm zustehenden Stimmenzahl entsprechende Anzahl von Vertretern ernennen. Im Falle des § 8 Abs. 2 ist über die Führung der dem Gutsbezirke zustehenden Stimmen in dem vom Kreisausschusse zu erlassenden Statute mit der Massgabe Bestimmung zu treffen, dass das Stimmrecht tunlichst der Beitragspflicht angepasst wird.

Abweichungen von den vorstehenden Bestimmungen können auf Antrag eines Beteiligten (Gemeinde. Gutsbezirk) durch den Kreisausschuss, sofern eine Stadt beteiligt ist, durch den Bezirksausschuss festgesetzt werden. Die Festsetzung unterliegt der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde.

Auf den Eintritt der Geistlichen, Rabbiner und Lehrer finden die Vorschriften des § 47 Abs. 3 sinngemäss Anwendung.

Die gewählten und die vom Gutsbesitzer ernannten Mitglieder des Schulvorstandes sowie der Rabbiner bedürfen der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde. Die Schulaufsichtsbehörde ist befugt, das Bestätigungsrecht auf die ihr nachgeordneten Organe zu übertragen. Der § 44 II Abs. 4 findet Anwendung.

Betreffs des Ausschlusses von Mitgliedern des Schulvorstandes finden die Bestimmungen des § 47 Abs. 6 Anwendung.

Besteht ein Verband lediglich aus Gutsbezirken, welche demselben Gutsbesitzer gehören, und in denen eine Unterverteilung nach § 8 Abs. 2 nicht stattfindet, so steht die Verwaltung der im § 43 Abs. 1 und 2 bezeichneten Angelegenheiten dem Gutsvorsteher zu und, falls mehrere Gutsvorsteher beteiligt sind, dem vom Kreisausschusse hierfür bezeichneten. Auf die Bildung und Zuständigkeit des Schulvorstandes finden die Bestimmungen im § 47 letzter Absatz sinngemäss Anwendung.

§ 51.

Der Verbandsvorsteher sowie ein Stellvertreter für ihn werden von der Schulaufsichtsbehörde aus der Zahl der Mitglieder des Schulvorstandes ernannt. Ist keine geeignete Persönlichkeit im Schulvorstande vorhanden, so wird von der Schulaufsichtsbehörde eine andere Persönlichkeit kommissarisch mit den Geschäften des Vorsitzenden oder seines Stellvertreters betraut. Der kommissarische Vorsitzende hat in den Angelegenheiten der Feststellung des Schulhaushalts, der Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel und der Rechnungsentlastung kein Stimmrecht.

Der Ortsschulinspektor ist, soweit er nicht Mitglied ist, befugt, an den Sitzungen des Schulvorstandes teilzunehmen und muss zu diesen zugezogen werden.

In der Provinz Westfalen versieht der Amtmann, in der Rheinprovinz der Bürgermeister das Amt des Verbandsvorstehers für die in seinem Amte beziehungsweise seiner Bürgermeisterei bestehenden Gesamtschulverbände. Erstreckt sich ein Schulverband über mehrere Aemter oder Bürgermeistereien, so bestimmt der Landrat, sofern eine Stadt beteiligt ist, der Regierungspräsident den zuständigen Amtmann oder Bürgermeister.

§ 52.

Die Wahlen erfolgen auf die Dauer von sechs Jahren. In betreff der Verpflichtung zur Uebernahme der Stellen gelten die für unbesoldete Gemeindeämter bestehenden Vorschriften. Die Gewählten sind berechtigt, nach drei Jahren unter den im § 47 Abs. 7 erwähnten Voraussetzungen ihr Amt niederzulegen.

Der Verbandsvorsteher und sein Stellvertreter werden vor ihrem Amtsantritte von dem Landrat oder in seinem Auftrage vereidigt.

Der ernannte Verbandsvorsteher hat den Ersatz seiner baren Auslagen und die Gewährung einer mit seiner amtlichen Mühewaltung in angemessenem Verhältnisse stehenden Entschädigung zu beanspruchen. Ihre Aufbringung liegt dem Verband ob.

Ueber die Festsetzung der baren Auslagen und der Entschädigung des Verbandsvorstehers und des kommissarischen Vorstehers beschliesst der Kreisausschuss, sofern eine Stadt beteiligt ist, der Bezirksausschus auf Antrag der Beteiligten.

Bezüglich der Dienstvergehen der Verbandsvorsteher und der sonstigen Beamten des Gesamtschulverbandes finden die für die Dienstvergehen der Gemeindevorsteher, Bürgermeister u. s. w. geltenden Bestimmungen Anwendung.

§ 53.

Der Verbandsvorsteher bereitet die Beschlüsse des Schulvorstandes vor, beruft ihn, führt den Vorsitz in den Versammlungen und bringt die Beschlüsse zur Ausführung.

Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit bei Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern gefasst. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Kommt eine beschlussfähige Versammlung nicht zustande, so ist eine zweite Sitzung anzuberaumen. Ist auch diese beschlussunfähig, so hat der Verbandsvorsteher allein hinsichtlich der auf der Tagesordnung stehenden Gegenstände Anordnung zu treffen. An Verhandlungen und Beschlüssen, an welchen einzelne Mitglieder persönlich interessiert sind, dürfen diese nicht teilnehmen. Bei Beschlüssen über Angelegenheiten, betreffend die Feststellung des Schulhaushalts, die Bewilligung der für die Schulen erforderlichen Mittel und die Rechnungsentlastung, haben

die im § 47 Abs. 3 bezeichneten Lehrer und Geistlichen kein Stimmrecht.

Beschlüsse des Schulvorstandes, welche seine Befugnisse überschreiten oder die Gesetze, das Gemeinwohl oder das Interesse des Verbandes verletzen, hat der Verbandsvorsteher — entstehendenfalls auf Anweisung der Schulaufsichtsbehörde — zu beanstanden. Gegen die beanstandete Verfügung steht dem Schulvorstande die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschusse binnen zwei Wochen zu.

Der Verbandsvorsteher vertritt den Schulverband nach aussen. Urkunden, welche den Schulverband verpflichten, sind von dem Verbandsvorsteher oder seinem Stellvertreter und einem Mitgliede des Schulvorstandes zu vollziehen.

§ 54.

Der Verbandsvorsteher hat die Leistungen für den Verband und die Schule nach den Gesetzen und den Beschlüssen des Schulvorstandes auf die Gemeinden (Gutsbezirke) und Dritte, nach öffentlichem Rechte Verpflichtete, zu verteilen und wegen ihrer Einziehung und Abführung die erforderlichen Anordnungen zu treffen.

Gegen die Veranlagung steht den Beteiligten binnen vier Wochen der Einspruch zu.

Auf Beschwerden und Einsprüche, betreffend

1. die Verpflichtung der Zahlung von Fremdenschulgeld (§ 6),
2. die Heranziehung der einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke sowie nach öffentlichem Rechte verpflichteter Dritter zu den Leistungen für den Verband und die Schule,

beschliesst der Verbandsvorsteher.

Gegen den Beschluss findet binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt.

Zuständig ist in erster Instanz der Kreisausschuss, sofern eine Stadt beteiligt ist, der Bezirksausschuss.

Beschwerden und Einsprüche haben keine aufschiebende Wirkung.

Der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren unterliegen desgleichen Streitigkeiten zwischen Beteiligten über ihre in dem öffentlichen Rechte begründeten Verpflichtungen zu Leistungen für den Verband und für die Schule.

Der § 48 des Zuständigkeitsgesetzes findet auf Gesamtschulverbände Anwendung. Sofern eine Stadt beteiligt ist, ist nach den für Stadtschulen geltenden Vorschriften zu verfahren.

§ 55.

In Gesamtschulverbänden, welche neben lediglich mit evangelischen Lehrkräften besetzten Schulen solche mit nur katholischen Lehrkräften besetzte oder neben der einen oder anderen Art Schulen der im § 36 Abs. 1 erwähnten Gattung unterhalten, ist zur Wahrnehmung der im § 47 Abs. 2 bezeichneten Geschäfte für jede einzelne Schule oder für mehrere Schulen derselben Art als Organ des Schulvorstandes eine besondere Schulkommission einzusetzen, auf die die Vorschriften des § 47 Abs. 3 bis 9 sinngemäss Anwendung finden.

§ 56.

Aus Gemeinden und Gutsbezirken oder Teilen von solchen bestehenden kommunalen nachbarlichen Verbänden, welche anderen Zwecken dienen (Amtsverbände in Westfalen, Bürgermeistereien in der Rheinprovinz usw.), können auf ihren Antrag, sofern sie nach ihrer Verfassung einen Vorsteher und eine Verbandsvertretung (Ausschuss usw.) haben, von der Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Regierungspräsidenten zu Gesamtschulverbänden erklärt werden. Auf diese finden in bezug auf die Verwaltung der Volksschulangelegenheiten und die Aufbringung der hierzu erforderlichen Mittel die für Gesamtschulverbände gegebenen Vorschriften Anwendung, soweit nicht ihre Verfassung anderweit geordnet ist.

§ 57.

Auf die Einrichtung von Schuldeputationen finden die Bestimmungen des § 47 Abs. 10 sinngemäss Anwendung. Gehört dem Gesamtschulverband eine Stadt an, so ist stets eine Schuldeputation einzurichten.

4. Gemeinsame Bestimmungen (Lehrerberufung).

§ 58.

Bis zum Erlass eines allgemeinen Gesetzes über die Lehreranstellung finden die folgenden Vorschriften (§§ 58 bis 62) Anwendung:

Die Rektoren, Hauptlehrer Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen werden von der Gemeindebehörde aus der Zahl der Befähigten innerhalb einer von der Schulaufsichtsbehörde zu bestimmenden Frist gewählt; jedoch erfolgt in Schulverbänden mit 25 oder weniger Schulstellen die Wahl aus drei von der Schulaufsichtsbehörde als befähigt Bezeichneten.

Das Wahlrecht wird ausgeübt:

1. in Gemeinden, die einen eigenen Schulverband bilden, durch den Gemeindevorstand nach Anhörung der Schuldeputation oder des Schulvorstandes und der vorhandenen Schulkommission, beim Vorhandensein mehrerer Schulkommissionen derjenigen, für deren Schule die Anstellung zunächst erfolgen soll. In den Orten, wo ein kollegialer Gemeindevorstand nicht besteht, wird das Wahlrecht durch die Schuldeputation (Schulvorstand) ausgeübt;
2. in solchen Gutsbezirken und Gesamtschulverbänden, auf welche die Bestimmungen der §§ 8 Abs. 1 und 50 Abs. 9 zutreffen, durch den Gutsbesitzer nach Anhörung des Schulvorstandes;
3. in den übrigen Schulverbänden durch den Schulvorstand (Schuldeputation § 57).

Die Gewählten bedürfen der Bestätigung durch die Schulaufsichtsbehörde und werden

von ihr unter Ausfertigung der Ernennungsurkunde für den Schulverband angestellt. Die Bestätigung darf nur aus erheblichen Gründen versagt werden.

Versagt die Schulaufsichtsbehörde die Bestätigung, so fordert sie unter Mitteilung hiervon zu einer anderweiten Wahl binnen einer von ihr zu bestimmenden Frist auf.

Das Wahlrecht erlischt für den betreffenden Fall, wenn die Fristen nicht innegehalten werden oder wenn die Schulaufsichtsbehörde zum zweitenmal die Bestätigung des Gewählten versagt. Die Anstellung erfolgt in diesem Falle unmittelbar durch die Schulaufsichtsbehörde für den Schulverband.

§ 60.

In Stellen, deren Inhabern Leitungsbefugnisse zustehen (Rektoren, Hauptlehrern usw.), sind solche Lehrer zu berufen, welche den besonderen, auf Gesetz oder rechtsgültigen Verwaltungsanordnungen beruhenden Voraussetzungen entsprechen. Hierbei hat eine angemessene Berücksichtigung auch der im Schuldienst ausserhalb des Schulverbandes angestellten und bewährten Lehrpersonen, insbesondere von Hauptlehrern uud Präparandenlehrern zu erfolgen.

Die Besetzung dieser Stellen erfolgt durch die Schulaufsichtsbehörde nach Anhörung der im § 59 Abs. 2 bezeichneten Organe.

§ 61.

In den einen eigenen Schulverband bildenden Gemeinden, in welchen bisher die bürgerliche Gemeinde Trägerin der Schullast gewesen ist, und die Gemeindeorgane ein Recht auf weitergehende Mitwirkung bei der Berufung der Lehrkräfte besessen oder eine solche weitergehende Mitwirkung bei der Berufung ausgeübt haben, bewendet es hierbei. Dasselbe findet in den einen eigenen Schulverband bildenden und unter § 8 Abs. 1 fallenden Gutsbezirken sowie in den unter die Bestimmungen des § 50 Abs. 9 fallenden Gesamtschulverbänden hinsichtlich des bisher dem Gutsherrn zustehenden Rechtes auf weitergehende Mitwirkung bei der Berufung von Lehrkräften mit der Massgabe statt, dass dieses Recht durch den Gutsbesitzer ausgeübt wird; ebenso in den nach § 24 aufgehobenen Schulgemeinden (Sozietäten), die ein Recht auf weitergehende Mitwirkung bei der Berufung der Lehrkräfte besessen oder eine solche Mitwirkung ausgeübt haben, und in den Gesamtschulverbänden, denen eine solche bürgerliche Gemeinde angehört. In den beiden letzteren Fällen geht das Mitwirkungsrecht auf den nach diesem Gesetze gebildeten Schulverband mit der Massgabe über, dass es durch die im § 59 Abs. 2 bezeichneten Organe ausgeübt wird. Diese Vorschriften finden keine Anwendung, wenn die weitergehende Mitwirkung bei der Berufung der Lehrkräfte von der Schulaufsichtsbehörde nur unter Vorbehalt zugelassen worden ist, oder wenn gegen sie innerhalb der Zeit vom 1. Jan. 1905 von der Schulaufsichtsbehörde Widerspruch erhoben worden ist.

Darüber, ob die Voraussetzungen von Abs. 1 Satz 1 vorliegen, beschliesst die Schulaufsichtsbehörde. Gegen deren Beschluss steht den Beteiligten binnen 3 Monaten bei dem Kreisausschusse, sofern eine Stadt beteiligt ist, bei dem Bezirksausschusse die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu.

Hinsichtlich der Bestätigung, der Ausfertigung der Ernennungsurkunde und der Anstellung finden die Bestimmungen des § 59 Abs. 3 bis 5 sinngemäss Anwendung.

§ 62.

Die Ausübung des Wahlrechts, des Berufungs- (Vorschlags- usw.) Rechts oder die Anhörung (§§ 59, 60 und 61) findet nicht statt, wenn die Besetzung der Stelle durch Versetzung im Interesse des Dienstes (§ 87 Nr. 1 des Gesetzes vom 21. Juli 1852, Gesetz-Samml. S. 465) erfolgt.

Den ohne Mitwirkung des Berechtigten angestellten Lehrkräften wird eine Vergütung für Umzugskosten aus der Staatskasse gewährt. Die näheren Bestimmungen über die Höhe der Vergütung werden durch ein von dem Unterrichtsminister zu erlassendes Regulativ getroffen.

Wo mit dem Schulamt ein kirchliches Amt vereinigt ist, wird an dem bestehenden Rechte hinsichtlich der Berufung zu dem kirchlichen Amte nichts geändert.

Das Verfahren bei der Verwendung nicht voll oder auftragsweise beschäftigter Lehrkräfte wird durch ein vom Unterrichtsminister zu erlassendes Regulativ geordnet.

Sechster Abschnitt.

Schluss- und Uebergangsvorschriften.

§ 63.

Alle diesem Gesetz entgegenstehenden Bestimmungen treten ausser Kraft, mögen sie in allgemeinen Gesetzen, in Provinzialrechten, Bezirks-, Orts- oder Schulverfassungen, Herkommen, Gewohnheitsrecht oder in allgemeinen auf Grund der Gesetze getroffenen Anordnungen beruhen. Auch werden alle bisherigen Rechte zur Ernennung, Anstellung, Berufung, Wahl oder Präsentation von Lehrern und Lehrerinnen an öffentlichen Volksschulen, soweit sie mit diesem Gesetz in Widerspruch stehen, aufgehoben ohne Unterschied, ob sie auf Gesetz, Gewohnheitsrecht, Herkommen oder auf besonderen Rechtstiteln beruhen.

§ 64.

Die fortdauernde Geltung der Vorschriften des Gesetzes vom 6. Juli 1885, betreffend die Pensionierung der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 298), des Gesetzes vom $\frac{\text{14. Juni 1888}}{\text{31. März 1889}}$, betreffend die Erleichterung der Volksschullasten (Gesetz-Samml. S. $\frac{240}{64}$), des Gesetzes vom 27. Juni 1890, betreffend die Fürsorge für die Waisen der Lehrer an öffentlichen lichen Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 211),

des Gesetzes vom 23. Juli 1893, betreffend Ruhegehaltskassen für die Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 194), des Gesetzes vom 3. März 1897, betreffend das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 25), des Gesetzes vom 4. Dezember 1899, betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Lehrer an öffentlichen Volksschulen (Gesetz-Samml. S. 587), wird durch dieses Gesetz nur insoweit berührt, als an die Stelle der bisher zur Aufbringung des Diensteinkommens, des Ruhegehalts, des Witwen- und Waisengeldes, der Beiträge zu den Alterszulagekassen, Ruhegehaltskassen, Witwen- und Waisenkassen usw. verpflichteten Schulverbände, Schulsozietäten, Gemeinden und Gutsbezirke die nach diesem Gesetze gebildeten Schulverbände treten.

§ 65.

Soweit in diesem Gesetze nichts anderes bestimmt ist, bleiben die der Schulaufsichtsbehörde und den Schulverbänden nach dem bisherigen Rechte zustehenden Befugnisse unberührt.

Die Aufhebung öffentlicher Volksschulen bedarf der Genehmigung des Unterrichtsministers oder erfolgt auf seine Anordnung.

§ 66.

Soweit den bestehenden Schuldeputationen und Schulvorständen ausserhalb des Gebiets des öffentlichen Schulwesens bisher auf Grund von Beschlüssen der Schulverbände die Verwaltung anderweiter Schulangelegenheiten zugestanden hat, können solche durch Beschluss der Schulverbände auch den auf Grund dieses Gesetzes gebildeten Schuldeputationen und Schulvorständen übertragen werden.

Soweit den bestehenden Schuldeputationen und Schulvorständen ausserhalb des Gebiets des öffentlichen Volksschulwesens bisher auf Grund der Gesetze oder der Anordnungen der Staatsbehörden Schulaufsichtsbefugnisse zugestanden haben, ist die Schulaufsichtsbehörde berechtigt, diese fortan selbst auszuüben oder auf die ihr nachgeordneten Organe oder bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung den nach diesem Gesetze gebildeten Schuldeputationen und Schulvorständen ganz oder teilweise zu übertragen.

§ 67.

In dem vormaligen Fürstentume Hohenzollern-Hechingen werden die Schulverbände der Ruhegehaltskasse für den Regierungsbezirk Sigmaringen angeschlossen.

§ 68.

Der § 18 des Hannoverschen Gesetzes, das christliche Volksschulwesen betreffend, vom 26. Mai 1845 (Hannov. Gesetz-Samml. I S. 465) und der § 42 der Lauenburgischen Landschulordnung vom 10. Oktober 1868 (Offizielles Wochenblatt für das Herzogtum Lauenburg 1868 S. 441 f.) werden aufgehoben.

§ 69.

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Garnisonschulen sowie auf Schulen, welche mit Anstalten verbunden sind, die anderen Zwecken als denen der öffentlichen Volksschule dienen, und solche Schulen, die seitens des Staates aus national-politischen Rücksichten lediglich aus Staatsmitteln errichtet und bisher unterhalten worden sind.

§ 70.

Auf die Provinzen Westpreussen und Posen findet dieses Gesetz keine Anwendung.

§ 71.

Das Gesetz tritt mit dem 1. April 1908 in Kraft.

Indessen ist schon vor diesem Termine mit der Bildung der Schulverbände und ihrer Organe und mit der Regelung ihrer Vermögensverhältnisse so rechtzeitig vorzugehen, dass die Schulverbände die aus diesem Gesetze sich ergebenden Rechte und Pflichten am 1. April 1908 übernehmen können.

Die Verwaltungs- und Verwaltungsgerichts-(Beschluss-) Behörden üben dabei die ihnen nach diesem Gesetze zustehenden Befugnisse aus.

Urkundlich usw.

V.

Mehrere zum Teil wichtige und eingreifende Aenderungen hat das Steuerrecht im Berichtsjahre erfahren; sie betreffen sowohl die Staats-, wie die Kommunal-, wie die kirchliche Besteuerung.

1. Das Gesetz vom 19. Juni 1906 ändert das Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 in zahlreichen Punkten und in einigen wenigen auch das Ergänzungssteuergesetz vom 14. Juli 1893 ab. Beide Gesetze gelten nunmehr in der Fassung einer auf Grund der Novelle und gleichzeitig mit ihr erlassenen Bekanntmachung des Finanzministers. Gesetz und Bekanntmachung können hier wegen zu grossen Umfangs nicht zum Abdruck gebracht werden. Aus dem Inhalt der Novelle ist hervorzuheben: die subjektive Einkommensteuerpflicht ist auf die Gesellschaften mit beschränkter Haftung und auf alle Konsumvereine („Vereine zum gemeinsamen Einkaufe von Lebens- und hauswirtschaftlichen Bedürfnissen im grossen und Absatz im kleinen“), einschliesslich derer, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer

Mitglieder nicht hinausgeht, ausgedehnt worden (§ 1 des Eink.St.Ges. in der neuen Fassung). Die Bestimmungen über die zulässigen Abzüge vom Rohertrag der Einkommensquellen sind zugunsten der Zensiten erweitert worden (§ 8). Neue Bestimmungen über die Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens der physischen Personen: die bisherige Unterscheidung zwischen feststehenden und schwankenden Einnahmen ist aufgegeben, die Veranlagung erfolgt im allgemeinen nach dem Ergebnis des dem Steuerjahr vorangegangenen Kalenderjahres, eventuell nach dem mutmasslichen Jahresertrage; die Berechnung nach dem dreijährigen Durchschnitt findet nur dann statt, wenn es sich um Einkommen aus Handel, Gewerbe und Landwirtschaft handelt und der Steuerpflichtige in geordneter Weise Bücher führt (§ 9). § 19 erweitert den Kreis der Steuerpflichtigen, welche wegen Unterhaltes von Kindern und andern Angehörigen Steuerermässigung beanspruchen können. § 23 verpflichtet die Arbeitgeber, über die von ihnen an ihre Arbeitnehmer gezahlten Löhne und Gehälter Auskunft zu geben. Wer die Steuererklärung nicht rechtzeitig abgab, wurde bisher mit dem Verlust der Rechtsmittel gegen die Veranlagung für das Steuerjahr bestraft; dieser Rechtsnachteil ist jetzt abgeschafft und durch den andern ersetzt, dass der Säumige einen Steuerzuschlag von 5 % zahlen muss (§ 31). Zahlreiche Vorschriften treffen Aenderungen im Veranlagungs- und Rechtsmittelverfahren, einschneidend ist insbesondere die Beschränkung des Rechts, gegen die Entscheidung der Berufungskommission Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht einzulegen auf die Zensiten mit mehr als 3000 M. Einkommen. — Die Abänderungen des Ergänzungssteuergesetzes betreffen u. a. die Abzüge vom Aktivvermögen (§ 8 des Erg.St.Ges. in der neuen Fassung) und die Rechtsmittel gegen die Veranlagung: auch hier ist die Zulässigkeit der Beschwerde an das O.V.G. erheblich eingeschränkt, das Rechtsmittel ist nurmehr denen gegeben, welche zur Einkommensteuer mit einem Einkommen von mehr als 3000 M. veranlagt sind oder deren steuerbares Vermögen auf mehr als 100 000 M. festgesetzt ist.

2. Zu dem Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 sind im Berichtsjahre zwei Novellen ergangen, beide datiert vom 24. Juli 1906: Gesetz zur Deklarierung des Kommunalabgabengesetzes und Gesetz zur Abänderung des K.A.Ges. Beide entsprangen parlamentarischer Initiative, das Deklarierungsgesetz der des Herrenhauses (Antrag Graf Yorck v. Wartenburg), das Abänderungsgesetz der des Hauses der Abgeordneten (Antrag Frhr. v. Zedlitz). Das erste der beiden Gesetze lautet:

Einziger Paragraph.

Die §§ 7, 20, 27 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (Gesetz-Samml. S. 152) stehen einer Abstufung der Gebühren und Steuersätze nicht entgegen. Insbesondere ist es zulässig, die Gebührensätze nach Massgabe der Leistungsfähigkeit bis zur gänzlichen Freilassung abzustufen und einzelne Grundstücksarten oder Besitzgruppen mit verschiedenen Sätzen zu den Steuern vom Grundbesitze heranzuziehen.

Ebensowenig schliesst § 27 a. a. O. aus, dass einzelne Grundstücksarten oder Besitzgruppen nach verschiedenen Normen besteuert werden.

Urkundlich u. s. w.

Das andere Gesetz hat folgenden Wortlaut:

Artikel I.

§ 53 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (Gesetz-Samml. S. 152) erhält folgende Fassung:

Wenn in einer Gemeinde durch Personen, die in einer anderen Gemeinde im Betriebe von Berg-, Hütten- oder Salzwerken, Steinbrüchen, Ziegeleien, Fabriken oder Eisenbahnen beschäftigt werden und dieser Beschäftigung wegen in der ersteren zugezogen oder verblieben sind, nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege oder für polizeiliche Zwecke erwachsen, welche im Verhältnisse zu den ohne diese Personen für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen und eine unbillige Mehrbelastung der Steuerpflichtigen herbeiführen, so ist eine solche Gemeinde berechtigt, von der Betriebsgemeinde einen angemessenen Zuschuss zu verlangen. Bei Bemessung desselben sind neben der Höhe

der Mehrausgaben auch die nachweisbar der Gemeinde erwachsenden Vorteile, soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdrucke kommen, zu berücksichtigen. Die Zuschüsse der Betriebsgemeinde dürfen in keinem Falle mehr als die Hälfte der gesamten in der Betriebsgemeinde von den betreffenden Betrieben zu erhebenden direkten Gemeindesteuern betragen.

Liegt der Betrieb in einem Gutsbezirke, so richtet sich der Anspruch gegen den Gewerbetreibenden. Die Zuschüsse dürfen alsdann die Hälfte der der Kreisbesteuerung dieses Betriebs zu Grunde liegenden Einkommensteuer und Realsteuern und, wenn der Betrieb nicht gewerbesteuerpflichtig ist, ³/₄ der seiner Kreisbesteuerung zu Grunde liegenden Einkommensteuer nicht übersteigen.

Die Bestimmungen des ersten und zweiten Absatzes finden auf den Anspruch eines Gutsbezirkes auf Zuschuss gleichmässige Anwendung.

Wenn von mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken Ansprüche auf Zuschüsse erhoben werden, welche zusammengerechnet die in den Abs. 1 und 2 vorgesehenen Höchstgrenzen übersteigen, so findet eine verhältnismässige Kürzung der einzelnen Ansprüche bis zu der zulässigen Höchstgrenze statt.

Ueber streitige Ansprüche aus Abs. 1 bis 3 sowie über Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung des Abs. 4 ergeben, beschliesst der Kreisausschuss und, sofern die Stadt Berlin oder eine andere Stadtgemeinde beteiligt ist, der Bezirksausschuss. Gegen den Beschluss findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt. Der Anspruch erlischt, wenn er nicht vor Ablauf des Rechnungsjahrs, für welches er erhoben wird, durch schriftlichen Antrag bei der Betriebsgemeinde geltend gemacht wird und wenn der hiernach rechtzeitig angebrachte Anspruch nicht innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten seit Zustellung des ablehnenden schriftlichen Bescheids der in Anspruch genommenen Betriebsgemeinde durch Stellung des Antrags beim Kreisausschusse beziehungsweise Bezirksausschuss aufrecht erhalten wird.

Zutreffendenfalls kommen die Bestimmungen des § 58 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (Gesetz-Samml. S. 195) dahin zur Anwendung, dass auch in den Fällen, in welchen die Stadt Berlin beteiligt ist, der Minister des Innern den Bezirksausschuss bestimmt, welcher zu beschliessen hat.

Vorstehende Bestimmungen finden auf die bei den Beschlussbehörden anhängigen Angelegenheiten keine Anwendung.

Artikel II.

Dieses Gesetz tritt am 1. April 1907 in Kraft.

Urkundlich u. s. w.

Der Zweck dieser Novelle ist einmal, Unklarheiten und Streitfragen zu beseitigen, die bei der Anwendung des § 53 K.A.Ges. in der Praxis hervorgetreten waren. Man hat hierbei im wesentlichen die Auslegung, welche der § 53 durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts erhalten hatte, kodifiziert (so namentlich bei Fassung des Satzes in Art. I Abs. 1: „durch Personen, welche .... zugezogen oder verblieben sind"). Andererseits bringt das Gesetz aber auch materielle Aenderungen des bisherigen Rechtszustandes. So sind den Betriebskategorien, welche den Anspruch auf „angemessenen Zuschuss" erzeugen können, die „Steinbrüche und Ziegeleien" neu hinzugefügt (die Aufzählung in Art. I Abs. 1 ist erschöpfend). Ferner genügt zur Begründung des Zuschussanspruchs der Nachweis „unbilliger Mehrbelastung" der Steuerpflichtigen, während das bisherige Recht „Ueberbürdung" forderte. Endlich darf der Zuschuss verlangt werden zwar nicht zur Deckung aller durch die industriellen Betriebe in der andern Gemeinde verursachten Mehrausgaben (so weit wollte der dem Gesetz zugrundeliegende Antrag Zedlitz gehen; vgl. den Kommiss.-Ber., Drucks. d. H. d. Abg. 1905/06 Nr. 218), aber zu den Ausgaben für Volksschulwesen, Armenpflege (wie bisher) und Polizei (neu).

3. In das Kommunalabgabengesetz greift abändernd auch ein das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906[1]), welches die §§ 91—93 des K.Abg.Ges. aufhebt. Letztere enthielten einige Bestimmungen über das Besteuerungsrecht der Kreise und Provinzen, welches im übrigen durch die für die einzelnen Landesteile erlassenen Kreis- und Provinzialordnungen, durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883, §§ 1, 3 und durch vereinzelte Spezialgesetze geregelt war, einer umfassenden, zusammenhängenden und sachlich befriedigenden Ordnung aber bisher durchaus entbehrte. Eine solche Ordnung

1) Vgl. den sorgfältigen, praktisch wie wissenschaftlich hervorragenden Kommentar zu diesem Gesetze von Freund, Berlin 1907.

bietet nunmehr das genannte Gesetz; aufgebaut auf das Kommunalabgabengesetz und an dessen Grundprinzipien, vielfach auch Einzelheiten eng sich anschliessend, gibt es dem Abgabenwesen der höheren Kommunalverbände eine für das ganze Staatsgebiet gleichmässige (ausgenommen von der Geltung des Gesetzes ist allein die Insel Helgoland), kodifikatorische Gestaltung, wie solche das Finanzrecht der Ortsgemeinden durch das K.Abg.Ges. erhalten hatte. Das Kr.- und Prov.Abg.Ges. ist also ein erheblicher Fortschritt der preussischen Verwaltungsgesetzgebung, insbesondere in der Richtung der Vereinheitlichung des im Staate geltenden Rechts.

Reformbedürftig erschien namentlich das Abgabenwesen der Kreise. Die Besteuerungsrechte der Kreise waren im Verhältnis zu der durchschnittlichen Fähigkeit und Geneigtheit dieser Selbstverwaltungskörper zu kommunaler Betätigung zu eng bemessen — die Kreise durften nur Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, nicht aber indirekte Steuern, öffentlichrechtliche Gebühren und Beiträge, wie die Gemeinden, erheben —, auch zu unfrei gestaltet, indem den Kreisen das den Gemeinden gewährte Recht zur Einführung selbständiger, von der Staatssteuerveranlagung unabhängiger Realsteuern (Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer) nicht zugestanden war. Endlich litt das bisherige Recht der direkten Kreissteuern, beruhend auf dem System der Individualveranlagung der Kreisangehörigen, an unleugbaren Mängeln. „Die Grundlage des bisherigen Kreissteuerrechts", so führt die Begründung zu dem Entwurf des Kr.- und Prov.Abg.Ges., S. 17 ff., aus, „ist die Individualbesteuerung einerseits der Kreisangehörigen, d. h. derjenigen physischen Personen, welche im Kreise einen Wohnsitz haben, andererseits der Kreisforensen, Erwerbsgesellschaften und juristischen Personen, welche in § 14 der Kreisordnung aufgeführt sind. Diese Gruppen der Zensiten werden mit Zuschlägen zu den Staats- und staatlich veranlagten Steuern herangezogen .... Die hiernach für die einzelnen Gemeinden (Gutsbezirke) festgestellten Kontingente werden denselben zur Unterverteilung auf die Steuerpflichtigen, Einziehung und Abführung an den Kreis überwiesen ... Dieses System hält gewissermassen die Mitte zwischen den Systemen der sog. Kontingentierung und der Individualbesteuerung. Der Gesetzentwurf musste sich entscheiden, ob er statt dieses (nach den Ausführungen im Eingange der Begründung) unhaltbar gewordenen gemischten Systems die Individualveranlagung oder Kontingentierung dem zukünftigen Kreissteuerrecht zugrunde legen wollte. Er hat sich für die zweite Alternative entschieden (vgl. §§ 7 ff. des Gesetzes). Die Individualveranlagung, die aus der Kreissteuer eine besondere, von dem Zensiten als solche empfundene Abgabe macht, die mit dem Apparat besonderer Einschätzung auch besondere Rechtsmittel mit sich bringt, mochte sich zu einer Zeit rechtfertigen, als das Gemeindesteuerrecht noch so unentwickelt war, dass eine Kreisbesteuerung nicht darauf begründet werden konnte. Nachdem die Reform des Gemeindesteuerrechts durch das K.Abg.Ges. erfolgt ist, kann das Kreissteuersystem durch den Uebergang zur Kontingentierung wesentlich vereinfacht werden. Dahin führt auch der Vorgang der geltenden Provinzialbesteuerung". Steuerpflichtig sind hienach — soweit es sich um direkte Steuern handelt — dem Kreise nicht die kreisangehörigen Individuen, sondern die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke (§ 7 d. Ges.), der Provinz die Kreise (Land- und Stadtkreise, § 25 a. a. O.). Die Höhe der von jeder Gemeinde zu entrichtenden Kreissteuer bemisst sich nach ihrer Steuerkraft, dargestellt durch das Soll ihrer umlagefähigen (d. h. mit Gemeindezuschlägen belegbaren) Staatssteuer [1]). Die Kreissteuer ist aufzubringen wie

1) Vgl. den Kommentar von Freund, S. 31 ff.

andere Kommunallasten: § 12 a. a. O. Auf die Gutsbezirke finden diese für die Bemessung und Aufbringung der Kreissteuer geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung: vgl. §§ 7 Abs. 2 und 13. „Zu diesem Behufe wird der Gutsbezirk als Gemeinde fingiert" (Freund a. a. O. S. 35); d. h. Gutsbesitzer, andere Grundeigentümer im Gutsbezirk und Einwohner des Gutsbezirks werden angesehen, als wohnten sie in einer Gemeinde; auf sie wird das Kreissteuerkontingent des Gutsbezirks (von dem Kreisausschusse, s. § 13) unterverteilt. Träger der Kreissteuerlast und damit einerseits zahlungspflichtig, andererseits zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Kreissteuerveranlagung ist nach dem positiven Wortlaut des Gesetzes — vgl. §§ 7, 11 — der „Gutsbezirk", welcher hiernach als ein Subjekt öffentlicher Rechte und Pflichten vorausgesetzt ist. Zum Unterschiede von dem oben S. 209 ff. besprochenen § 1 Abs. 4 des Volksschulunterhaltungsgesetzes fehlt es im Kr.- und Prov.Abg.Ges. an einem Ausspruch des Gesetzgebers darüber, wie er diese Rechtssubjektivität konstruiert wissen will. Es mag sein, dass nach der Absicht des Gesetzes — richtiger nach der Ansicht der bei seinem Zustandekommen beteiligten Personen — die Konstruktion die gleiche sein soll, wie nach § 1 Abs. 4 a. a. O., d. h., dass die Gutsbezirke wie in ihrer Eigenschaft als Träger der Schullast, so auch als Zensiten der direkten Kreissteuern die rechtliche Natur öffentlichrechtlicher Korporationen haben sollen. Diese — von Freund a. a. O. S. 87 ff. eingehend und interessant vorgetragene — Meinung unterliegt indessen denselben Bedenken, welche oben gegen den § 1 Abs. 4 a. a. O. erhoben wurden. Unstreitig ist, dass die vom Gesetz unterstellte oder vielmehr erdichtete „Körperschaft" von Einem: dem Gutsbesitzer (nicht vom Gutsvorsteher, Freund S. 80, 87) voll repräsentiert wird. —

Hier der Text des Kr.- und Prov.Abg.Ges. (mit Ausschluss der Schluss- und Uebergangsbestimmungen):

Abschnitt 1.

Kreisabgaben.

§ 1.

Die Kreise sind berechtigt, zur Deckung ihrer Ausgaben nach den Bestimmungen dieses Gesetzes Gebühren und Beiträge, indirekte und direkte Steuern zu erheben.

Hinsichtlich der Chausseegelder und anderen Verkehrsabgaben, der Jagdscheinabgaben, der Kosten im Verwaltungsstreit- und Beschlussverfahren sowie hinsichtlich der Erhebung der Betriebs-, der Wanderlager- und der Warenhaussteuer für Rechnung der Kreise bewendet es bei den bestehenden Bestimmungen.

§ 2.

Die Kreise dürfen von der Befugnis, Steuern zu erheben, nur insoweit Gebrauch machen, als die sonstigen Einnahmen, insbesondere aus dem Kreisvermögen, aus Gebühren, Beiträgen und aus den ihnen vom Staate oder von Bezirks- oder Provinzialverbänden überwiesenen Mitteln zur Deckung ihrer Ausgaben nicht ausreichen. Auf Hundesteuern findet diese Bestimmung keine Anwendung.

Durch direkte Steuern darf nur der Bedarf aufgebracht werden, welcher nach Abzug des Aufkommens der indirekten Steuern von dem gesamten Steuerbedarfe verbleibt.

§ 3.

Gewerbliche Unternehmungen der Kreise sind grundsätzlich so zu verwalten, dass durch die Einnahmen mindestens die gesamten, durch die Unternehmung dem Kreise erwachsende Ausgaben, einschliesslich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals, aufgebracht werden.

Eine Ausnahme ist zulässig, sofern die Unternehmuug zugleich einem öffentlichen Interesse dient, welches andernfalls nicht befriedigt wird.

§ 4.

Der Kreistag kann beschliessen, dass für die Benutzung der von dem Kreise im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen (Anlagen, Anstalten und Einrichtungen) besondere Vergütungen (Gebühren) erhoben werden.

Die Gebühren sind im voraus nach festen Normen und Sätzen zu bestimmen. Dabei ist eine Abstufung der Gebührensätze — auch nach Massgabe der Leistungsfähigkeit — bis zur gänzlichen Freilassung zulässig.

§ 5.

Der Kreistag kann beschliessen, dass behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erhoben werden. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen.

Durch Beschluss des Kreistages kann den Beitragspflichtigen gestattet werden, die Beiträge ganz oder teilweise durch Naturalleistungen nach bestimmten, vom Kreistage festzustellenden Grundsätzen zu ersetzen.

Der Plan der Veranstaltung ist nebst einem Nachweise der Kosten offen zu legen. Der Beschluss des Kreistags wegen Erhebung von Beiträgen ist unter der Angabe, wo und während welcher Zeit Plan nebst Kostennachweis zur Einsicht offen liegen, durch das Kreisblatt mit dem Bemerken bekannt zu machen, dass Einwendungen gegen den Beschluss binnen einer bestimmt zu bezeichnenden Frist von vier Wochen bei dem Kreisausschuss anzubringen seien. Handelt es sich um eine Veranstaltung, welche nur einzelne Grundeigentümer oder Gewerbetreibende betrifft, so genügt an Stelle der Bekanntmachung eine Mitteilung an die Beteiligten. Der Kreisausschuss hat den Beschluss nebst den dazu gehörigen Vorverhandlungen und der Anzeige, ob und welche Einwendungen innerhalb der gestellten Frist erhoben sind, der Genehmigungsbehörde — § 19 Ziffer 1 — einzureichen.

Der Beschluss der Genehmigungsbehörde ist in gleicher Weise zur Kenntnis der Beteiligten zu bringen, wie der Beschluss des Kreistags bekannt gemacht worden ist.

§ 6.

Der Kreistag ist befugt, mittels Erlasses von Steuerordnungen indirekte Steuern zu legen

1. auf den Erwerb von Grundstücken und von Rechten, für welche die auf Grundstücke bezüglichen Vorschriften gelten. Durch die Steuerordnung können Befreiungen von der Steuer, insbesondere einzelner Erwerbsarten, vorgesehen werden. Der Erwerb durch Erbgang, durch Enteignung und durch Uebergabevertrag zwischen Verwandten auf- und absteigender Linie ist freizulassen;
2. auf die Erlangung der Erlaubnis zum ständigen Betriebe der Gastwirtschaft, Schankwirtschaft oder des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus (§ 33 der Reichs-Gewerbeordnung);
3. auf das Halten von Hunden.

Dabei ist eine Abstufung der Steuersätze — insbesondere auch nach Kreisteilen — zulässig.

Die Einführung einer indirekten Steuer durch den Kreis berührt nicht das Recht der Gemeinden zur Erhebung einer entsprechenden Steuer.

§ 7.

Zur Aufbringung der direkten Kreissteuern sind die einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke verpflichtet.

Als Massstab der Verteilung der Kreissteuern auf diese Verbände dient das Soll der Einkommensteuer und der vom Staate veranlagten Realsteuern, einschliesslich der Betriebssteuer, wie es in Gemeinden nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes, nach Gemeindebeschlüssen und Vereinbarungen mit Steuerpflichtigen der Gemeindebesteuerung zu Grunde zu legen und in Gutbezirken gemäss § 13 für die Unterverteilung zu veranlagen ist.

Der Einkommensteuer sind die auf Einkommen von nicht mehr als 900 Mark entfallenden Steuerbeträge — § 38 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes — hinzuzuzählen; indessen kann der Kreistag beschliessen, diese Steuerbeträge insgesamt oder teilweise freizulassen oder mit einem geringeren Prozentsatz als die Einkommensteuer heranzuziehen.

Soweit in Gemeinden eine Steuerart zu den Gemeindeabgaben nicht herangezogen worden ist, wird das Steuersoll durch den Kreisausschuss veranlagt.

Massgebend für die Verteilung ist das Steuersoll des dem jedesmaligen Etatsjahre vorangegangenen Rechnungsjahrs nach dem Stande des 1. Januar und zwar unter Berücksichtigung der bis zu diesem Zeitpunkt endgültig eingetretenen Berichtigungen und Veränderungen. Steuerbeträge, welche erst nach dem 1. Januar für das Rechnungsjahr veranlagt werden, obwohl die Steuerpflicht schon vor diesem Zeitpunkte begonnen hatte, werden dem Steuersoll des nächsten Rechnungsjahrs hinzugerechnet; Steuerbeträge, welche für Vorjahre veranlagt worden sind, werden dem Steuersoll des Jahres, in dem die Veranlagung erfolgt ist, oder dem des nächsten Rechnungsjahres hinzugerechnet, je nachdem die Veranlagung vor oder nach dem 1. Januar erfolgt ist.

Neben den nach Abs. 1 Verpflichteten haben diejenigen im Kreise wohnenden oder darin ein Einkommen beziehenden (§ 33 Abs. 1 Ziffer und 2 des Kommunalabgabengesetzes) Personen, welchen, in Abweichung von dem bisherigen Kreissteuerrechte, nach dem Kommunalabgabengesetz eine gänzliche oder teilweise Einkommensteuerfreiheit zusteht, zu den auf die Einkommensteuer gelegten Kreissteuern insoweit besonders beizutragen, als ihr Einkommen nicht schon gemeindesteuerpflichtig ist. In gleicher Weise wird der Fiskus mit seinem Einkommen aus den von ihm zu Ansiedlungszwecken angekauften Besitzungen zu den Kreisabgaben herangezogen. Die besonderen Steuersätze sind unter sinngemässer Anwendung der für die Gemeindeeinkommensteuer geltenden Vorschriften einheitlich für den Kreis vom Kreisausschusse zu veranlagen und nach dessen näherer Bestimmung von den Veranlagten unmittelbar zu erheben. Die Rechtsmittel der Veranlagten regeln sich nach dem § 14 Abs. 2, 3 und nach dem § 11 Abs. 4, 5 dieses Gesetzes mit der Massgabe, dass die Frist für den Antrag auf Verteilung kreissteuerpflichtigen Einkommens auf verschiedene Kreise zwei Monate beträgt und zur Beschlussfassung der Bezirksausschuss zuständig ist. Im übrigen findet auf die Veranlagung, Nachforderung, Verjährung und Betreibung dieser Steuerbeträge § 16 Anwendung.

§ 8.

Der Kreistag kann mittels Erlasses einer Steuerordnung beschliessen, dass die der Verteilung der direkten Kreissteuern auf Gemeinden und Gutsbezirke zu Grunde zu legende Grund- und Gebäudesteuer durch eine nach

dem Massstabe des Wertes zu veranlagende Steuer vom Grundbesitz ersetzt wird. Dabei soll der Bewertung von Grundstücken, welche dauernd land- oder forstwirtschaftlichen Zwekken zu dienen bestimmt sind, in der Regel der Reinertrag zu Grunde gelegt werden, den die Grundstücke nach ihrer bisherigen wirtschaftlichen Bestimmung bei ordnungsmässiger Bewirtschaftung nachhaltig gewähren.

Die Grundwertsteuer ist vom Kreisausschusse zu veranlagen.

§ 9.

Die Realsteuern sind in der Regel mit dem gleichen Prozentsatze heranzuziehen, mit welchem die Einkommensteuer belastet wird; das auf Grund einer Grundwertsteuer (§ 8) zu erhebende Steuersoll ist nach der Steuersumme zu bemessen, mit welcher die Grund- und Gebäudesteuer im Kreise herangezogen werden darf.

Ausnahmen von dieser Vorschrift, insbesondere die geringere Belastung oder die Freilassung der untersten Gewerbesteuerklassen, sind zulässig.

Der Kreistag kann den festgestellten Massstab einer Revision unterwerfen, wenn seit der letzten Feststellung mindestens fünf Jahre verstrichen sind. In Ausnahmefällen ist die frühere Vornahme einer Revision zulässig.

§ 10.

Handelt es sich um Veranstaltungen des Kreises, welche ausschliesslich oder in besonders hervorragendem oder geringem Masse einzelnen Kreisteilen zustatten kommen, so kann der Kreistag eine ausschliessliche Belastung oder eine nach Umfang und Massstab näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung dieser Kreisteile beschliessen. Die Bestimmung im § 5 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

Soweit hinsichtlich der Vorausbelastung einzelner Kreisteile bei Aufbringung der Kosten für Anlegung oder Unterhaltung von Wegen besondere gesetzliche Vorschriften bestehen, behält es dabei sein Bewenden.

§ 11.

Der vom Kreistage festgestellte Kreissteuerbedarf wird, nach Abzug der gemäss § 7 Abs. 6 besonders veranlagten Steuerbeträge, auf die Gemeinden und Gutsbezirke verteilt. Dabei wird ihnen in den Fällen des § 7 Abs. 4 und des § 8 das Ergebnis der Veranlagung der einzelnen Steuerpflichtigen mitgeteilt. Die Zahlung an die Kreiskommunalkasse hat zu den von dem Kreisausschusse zu bestimmenden Terminen zu erfolgen.

Gegen die Verteilung der Kreissteuern steht den Gemeinden und Gutsbezirken binnen einer Frist von vier Wochen der Einspruch zu, über welchen der Kreisausschuss beschliesst.

Mit dem Einspruche kann die Veranlagung der einzelnen Steuerbeträge, aus denen sich das der Kreisbesteuerung zu Grunde gelegte Steuersoll zusammensetzt, nur in den Fällen des § 7 Abs. 4 und des § 8 von den Gemeinden angegriffen werden. Ist in den Fällen des § 8 nach Vorschrift der Steuerordnung ein Grundstück nach demjenigen Werte zu veranlagen, welcher der staatlichen Veranlagung dieses Grundstücks zur Ergänzungssteuer zu Grunde zu legen ist, so kann die Höhe dieses Wertes nicht angegriffen werden, wenn sie aus den Besteuerungsmerkmalen der staatlichen Ergänzungssteuer übernommen ist.

Gegen den Beschluss des Kreisausschusses findet innerhalb einer Frist von zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse statt. Gegen die Entscheidung des Bezirksausschusses ist nur das Rechtsmittel der Revision zulässig.

Durch Einspruch und Klage wird die Verpflichtung zu Zahlung der Kreissteuern nicht aufgeschoben.

§ 12.

Die Gemeinden haben den auf sie entfallenden Teil des Kreissteuerbedarfs gleich den übrigen Gemeindeausgaben aufzubringen.

§ 13.

In den Gutsbezirken wird der auf sie entfallende Teil des Kreissteuerbedarfs von dem Kreisausschusse gemäss den für die direkten Gemeindesteuern geltenden Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes — mit Ausschluss des § 49 Abs. 2 und des § 50 Abs. 1 Satz 2 — sowie des Gesetzes wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893 (Gesetz-Samml. S. 119) durch Veranlagung der Steuerpflichtigen unterverteilt. Die Veranlagung erfolgt nach dem vom Kreistage beschlossenen Massstabe (§§ 9, 8).

Wo nach den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen für die Veranlagung oder Erhebung von direkten Gemeindesteuern ein Gemeindebeschluss massgebend ist, tritt an die Stelle eines solchen der Beschluss des Kreisausschusses.

§ 14.

Der Kreisausschuss beschliesst über die Art der Steuererhebung in den Gutsbezirken.

Gegen die Heranziehung zur Kreissteuer in den Gutsbezirken steht den Steuerpflichtigen binnen einer Frist von vier Wochen der Einspruch zu, über welchen der Kreisausschuss beschliesst. Hinsichtlich der weiteren Rechtsmittel findet § 11 Abs. 4 und 5 dieses Gesetzes Anwendung.

Die Verteilung steuerpflichtigen Einkommens auf eine Mehrzahl steuerberechtigter Gutsbezirke und Gemeinden regelt sich nach den §§ 71 bis 74 des Kommunalabgabengesetzes.

§ 15.

Ist in einer Gemeinde oder einem Gutsbezirke das der direkten Kreisbesteuerung zu Grunde gelegte Gesamtsteuersoll im Laufe eines Rechnungsjahrs durch Abgänge nach Abzug der Zugänge um mehr als 10 Prozent verringert worden, so ist der Mehrbetrag des Ausfalls auf Antrag vom Kreise zu erstatten. Bei geringerem Ausfalle kann der Kreisausschuss auf Antrag Erstattung gewähren.

Das Diensteinkommen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten darf zu den auf das Einkommen gelegten Kommunalsteuern nur mit den aus den §§ 4 und 5 Abs. 1 der Verordnung vom 23. September 1867 (Gesetz-

Samml. S. 1648) sich ergebenden Beschränkungen herangezogen werden. Soweit sich der von dem Diensteinkommen gemäss § 4 a. a. O. berechnete Kommunalsteuerbetrag zufolge der Bestimmungen der §§ 12 und 13 dieses Gesetzes über das nach dem § 5 Abs. 1 jener Verordnung zulässige Mass erhöhen würde, ist der Kreis auf Antrag der Gemeinde (des Gutsbezirkes) zur Erstattung des überschiessenden Betrags verpflichtet.

§ 16.

Auf die Rechtsmittel gegen die Heranziehung (Veranlagung) zu Gebühren, Beiträgen und indirekten Steuern finden § 14 Abs. 2 und § 11 Abs. 4, 5 dieses Gesetzes, auf die Nachforderung, Verjährung und Betreibung von Kreisabgaben die §§ 87, 88 und 90 des Kommunalabgabengesetzes entsprechende Anwendung.

Die Gemeinden und Gutsbezirke sind zur Wahrnehmung örtlicher Geschäfte der Veranlagung und Erhebung von Kreisabgaben nach Anweisung des Kreisausschusses verpflichtet. Im übrigen finden auf diese Veranlagung die §§ 62 und 63 des Kommunalabgabengesetzes entsprechende Anwendung.

§ 17.

In den Steuerordnungen der Kreise können Strafen gegen Zuwiderhandlungen bis zu Höhe von 30 Mark angedroht werden.

Die Strafen sind durch den Kreisausschuss festzusetzen und nach eingetretener Rechtskraft (§ 459 der Strafprozessordnug) im Verwaltungszwangsverfahren beizutreiben.

§ 18.

Das Rechnungsjahr für den Kreishaushalt beginnt mit dem 1. April und endigt mit dem 31. März.

§ 19.

Beschlüsse des Kreistages welche folgende Angelegenheiten betreffen:

1. die Erhebung von Beiträgen (§ 5);
2. den Erlass oder die Abänderung von Steuerordnungen über indirekte Kreissteuern (§ 6);
3. die Heranziehung der einzelnen Steuerarten zu den direkten Kreissteuern mit verschiedenen Prozentsätzen und die Vornahme einer Revision des Verteilungsmassstabs vor Ablauf eines fünfjährigen Zeitraums (§ 9 Abs. 2 und 3);
4. die ausschliessliche Belastung und die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile (§ 10);
5. die Erhebung direkter Kreissteuern in einem Betrage, welcher 50 Prozent des gemäss § 7 ihnen zu Grunde zu legenden Steuersolls übersteigt;
6. den Erlass oder die Abänderung einer Steuerordnung über eine Steuer vom Grundbesitze nach dem Veranlagungsmassstabe des Wertes (§ 8);

bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses. Die Genehmigung oder Versagung darf nur mit Zustimmung des Kollegiums ausgesprochen werden.

Gegen den auf Beschwerde ergehenden Beschluss des Provinzialrats steht dem Vorsitzenden aus Gründen des öffentlichen Interesses die Einlegung der weiteren Beschwerde an den Minister des Innern und den Finanzminister zu. Hierbei finden die Bestimmungen des § 123 des Gesetzes über die Allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (Gesetz-Samml. S. 195) Anwendung.

§ 20.

Die Genehmigung der unter Ziffer 2 und 6 des § 19 bezeichneten Kreistagsbeschlüssen bedarf der Zustimmung des Ministers des Innern und des Finanzministers. Die Erteilung der Genehmigung oder Zustimmung kann in den Fällen dieser Ziffern auf eine bestimmte Frist beschränkt werden.

Die Minister können die Erteilung der Zustimmung auf die Oberpräsidenten übertragen.

Abschnitt 2.

Provinzialabgaben (Bezirksabgaben).

§ 21.

Die Provinzen (Bezirksverbände) sind berechtigt, zur Deckung ihrer Ausgaben nach den Bestimmungen dieses Gesetzes Gebühren, Beiträge und direkte Steuern zu erheben.

Hinsichtlich der Chausseegelder und anderen Verkehrsabgaben bewendet es bei den bestehenden Bestimmungen.

§ 22.

Die Provinzen (Bezirksverbände) dürfen von der Befugnis, Steuern zu erheben, nur insoweit Gebrauch machen, als die sonstigen Einnahmen, insbesondere aus dem Provinzial- (Bezirksverbands-) Vermögen, aus Gebühren, Beiträgen und aus den ihnen vom Staate überwiesenen Mitteln zur Deckung ihrer Ausgaben nicht ausreichen.

§ 23.

Gewerbliche Unternehmungen der Provinzen (Berzirksverbände) sind grundsätzlich so zu verwalten, dass durch die Einnahmen mindestens die gesamten, durch die Unternehmung der Provinz (dem Bezirksverband) erwachsenden Ausgaben, einschliesslich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals, aufgebracht werden

Eine Ausnahme ist zulässig, sofern die Unternehmung zugleich einem öffentlichen Interesse dient, welches andernfalls nicht befriedigt wird.

§ 24.

Der Provinziallandtag (Kommunallandtag) kann die Erhebung von Gebühren und Beiträgen beschliessen, auch deren Festsetzung auf den Provinzial- (Landes-) Ausschuss übertragen.

Auf die Gebühren und Beiträge finden die §§ 4 und 5 dieses Gesetzes entsprechende Anwendung.

§ 25.

Zur Aufbringung der Provinzial- (Bezirks-) Steuern sind die einzelnen Land- und Stadtkreise verpflichtet.

Als Massstab der Verteilung der Provinzial- (Bezirks-) Steuern auf diese Verbände dient das Soll der Einkommensteuer und der vom Staate veranlagten Realsteuern einschliesslich der Betriebssteuer, wie es in Landkreisen nach den

Vorschriften dieses Gesetzes, mit Ausschluss des § 8, und in Stadtkreisen nach dem Kommunalabgabengesetze. nach Gemeindebeschlüssen und Vereinbarungen mit Steuerpflichtigen der Kreis- beziehungsweise Gemeindebesteuerung zu Grunde zu legen ist.

Der Einkommensteuer sind die auf Einkommen von nicht mehr als 900 Mark entfallenden Steuerbeträge (§ 38 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes) hinzu zu zählen; indessen kann der Provinzial-(Kommunal-)Landtag beschliessen, diese Steuerbeträge insgesamt oder teilweise freizulassen oder mit einem geringeren Prozentsatz als die Einkommensteuer heranzuziehen.

Massgebend für die Verteilung ist in den Landkreisen das der Kreisbesteuerung des jeweilig laufenden Rechnungsjahrs gemäss § 7 Abs. 5 zu Grunde gelegte Steuersoll, in den Stadtkreisen das Steuersoll des jeweilig vorangegangenen Rechnungsjahrs nach dem Stande des 1. Januar und zwar unter Berücksichtigung der bis zu diesem Zeitpunkt endgültig eingetretenen Berichtigungen und Veränderungen sowie mit der Massgabe, welche aus dem Schlusssatze des Absatzes 5 a. a. O. folgt.

§ 26.

Die Realsteuern sind mit dem gleichen Prozentsatze heranzuziehen, mit welchem die Einkommensteuer belastet wird.

§ 27.

Handelt es sich um Veranstaltungen des Provinzial- (Bezirks-) Verbandes, welche ausschliesslich oder in besonders hervorragendem oder geringem Masse einzelnen Kreisen zustatten kommen, so kann der Provinzial-(Kommunal-)Landtag eine ausschliessliche Belastung oder eine nach Umfang und Massstab näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung dieser Kreise beschliessen. Die Bestimmung im § 5 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

§ 28.

Der vom Provinzial-(Kommunal-)Landtage festgestellte Steuerbedarf wird vom Provinzial-(Landes-)Ausschuss auf die Land- und Stadtkreise verteilt. Die Zahlung an die Provinzial-(Bezirks-, Landes-)Hauptkasse hat zu den von dem Provinzial-(Landes-)Ausschusse zu bestimmenden Terminen zu erfolgen.

Die Höhe des Steuerbedarfs, die Verteilung auf die Kreise und die für die Zahlung bestimmten Termine sind durch die Amtsblätter der Provinz (der Regierungsbezirke) öffentlich bekannt zu machen.

Gegen die Verteilung der Provinzial-(Bezirks-)Steuern steht den Land- und Stadtkreisen binnen einer Frist von vier Wochen der Einspruch zu, über welchen der Provinzial-(Landes-)Ausschuss beschliesst.

Gegen den Beschluss des Provinzial-(Landes-)Ausschusses findet innerhalb einer Frist von zwei Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte statt.

Durch Einspruch und Klage wird die Verpflichtung zur Zahlung der Provinzial-(Bezirks-) Steuern nicht aufgeschoben.

§ 29.

Die Land- und Stadtkreise haben den auf sie entfallenden Teil des Provinzial-(Bezirks-) Steuerbedarfs gleich den übrigen Kreis- beziehungsweise Gemeindeausgaben aufzubringen.

§ 30.

Für die Aufbringung von Provinzialsteuern in der Provinz Hessen-Nassau gelten folgende Bestimmungen:

1. Als Massstab der Verteilung der Provinzialsteuern auf die Bezirksverbände dient das Soll der Einkommensteuer und der vom Staate veranlagten Realsteuern, einschliesslich der Betriebssteuer, wie es nach den Vorschriften dieses Gesetzes der Bezirksbesteuerung des laufenden Rechnungsjahrs zu Grunde zu legen ist. Dabei finden die § 25 Abs. 3 und § 26 Anwendung.
2. Die ausschliessliche Belastung und die Mehr- und Minderbelastung eines der beiden Bezirksverbände ist ausgeschlossen.
3. Der Provinzialsteuerbedarf wird vom Provinzialausschuss auf die Bezirksverbände verteilt. Die Zahlung an die Provinzialhauptkasse hat zu den von dem Provinzialausschusse zu bestimmenden Terminen zu erfolgen.
4. Gegen die Verteilung der Provinzialsteuern steht den Bezirksverbänden Einspruch und Klage nach näherer Bestimmung des § 28 Abs. 3 bis 5 zu.
5. Die Bezirksverbände haben den auf sie entfallenden Teil des Provinzialsteuerbedarfs gleich ihren übrigen Ausgaben aufzubringen.

§ 31.

Gegen die Heranziehung (Veranlagung) zu Provinzial-(Bezirks-)Gebühren und Beiträgen steht den Pflichtigen binnen einer Frist von vier Wochen der Einspruch zu, über welchen der Provinzial-(Landes-)Ausschuss beschliesst. Im übrigen findet § 28 Abs. 4 und 5 entsprechende Anwendung.

Für die Nachforderung, Verjährung und Beitreibung der Gebühren und Beiträge sind die §§ 87, 88 und 90 des Kommunalabgabengesetzes massgebend.

§ 32.

Das Rechnungsjahr für den Haushalt des Provinzial-(Bezirks-)Verbandes beginnt mit dem 1. April und endigt mit dem 31. März.

§ 33.

Beschlüsse des Provinzial- (Kommunal-) Landtags beziehungsweise des Provinzial-(Landes-) Ausschusses (§ 24 Abs. 1), welche folgende Angelegenheiten betreffen:

1. die Festsetzung von Beiträgen (§ 24),
2. die ausschliessliche Belastung und die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreise (§ 27),
3. die Erhebung von Provinzial-(Bezirks-) Steuern in einem Betrage, welcher 25 Prozent des gemäss § 25 ihnen zu

Grunde zu legenden Steuersolls übersteigt,
bedürfen der Genehmigung, und zwar in den Fällen zu 1 und 2 des Ministers des Innern, in den Fällen zu 3 des Ministers des Innern und des Finanzministers.

4. Wie für die Gemeinde- so ist auch für die kirchliche Besteuerung nunmehr ein einheitlicher Rechtszustand geschaffen worden. Es handelt sich hier nur um den Abschluss einer gesetzgeberischen Arbeit, die zu ihrem entscheidenden und grössten Teile schon im Jahre 1905 getan worden ist. Die Grundlage bildet das Kirchengesetz betr. die Erhebung von Kirchensteuern in den Kirchengemeinden und Parochialverbänden der evangelischen Landeskirche der älteren Provinzen vom 26. Mai 1905, bestätigt, ergänzt und, soweit erforderlich, für vollziehbar erklärt durch Staatsgesetz vom 14. Juli 1905. Hierdurch sind Besteuerungsrecht, Steuerpflicht, Umlegung der Kirchensteuer, Verfahren und Rechtsmittel einer erschöpfenden Neuregelung unterzogen worden und zwar unter Zugrundelegung des Prinzips, dass die Kirchensteuern nur als Zuschläge zu der Staatseinkommensteuer, erforderlichenfalls auch zu den staatlich veranlagten Realsteuern (aber nur insoweit, als diese für Grundbesitz und Gewerbebetriebe veranlagt sind, welche in der besteuernden Kirchengemeinde belegen sind,) erhoben werden dürfen. Die Zuschläge festsetzenden Umlagebeschlüsse der kirchlichen Organe bedürfen der kirchen- und staatsaufsichtlichen Genehmigung. Gegen die Veranlagung zu den Kirchensteuern findet der Einspruch bei dem Vorstand der Kirchengemeinde (Gemeindekirchenrat u. s. w.), gegen dessen Bescheid die Beschwerde statt, welche bei dem Konsistorium einzulegen und von diesem mit seiner Aeusserung der Staatsbehörde, d. h. dem Regierungspräsidenten (Verordnung v. 23. März 1906, G.-S. S. 53) zur Entscheidung vorzulegen ist, worauf dann noch wegen Rechtswidrigkeit der Veranlagung oder Mangelhaftigkeit des Verfahrens Klage bei dem Oberverwaltungsgericht erhoben werden kann. Nachdem dann, unter dem 14. Juli 1905 ein ganz gleichartiges (Staats-)Gesetz zur Regelung des Steuerwesens der katholischen Kirche erlassen worden war (welches sich von dem vorhin erwähnten wesentlich nur dadurch unterscheidet, dass an Stelle des Konsistoriums die bischöfliche Behörde tritt), ist die geschilderte Ordnung des kirchlichen Steuerwesens nunmehr, durch autonome Satzungen — „Kirchengesetze" — der sechs evangelischen landeskirchlichen Verbände der neuen Provinzen (evang.-lutherische Kirchen der Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein, reformierte Kirche der Provinz Hannover, evangelische Kirchengemeindeverbände in den Konsistorialbezirken Cassel, Wiesbaden, Frankfurt a/M.) und zu deren Ausführung und Ergänzung erlassene Staatsgesetze auf die genannten Kirchenverbände und damit auf den ganzen Staat ausgedehnt worden. Die sechs Kirchengesetze sind sämtlich vom 10. März 1906 datiert und in den betr. kirchlichen Verkündigungsorganen publiziert worden, die dazugehörigen beiden Staatsgesetze sind vom 22. März 1906 (G.-S. S. 41 und 46). Dazu noch zwei kgl. Ausführungsverordnungen vom 23. März 1906 (G.-S. S. 54, 55). Neu und wichtig an dieser einheitlichen, interkonfessionellen Gestaltung des kirchlichen Steuerrechts ist namentlich die Eröffnung des Verwaltungsstreitverfahrens, welches als Rechtsmittel gegen die Heranziehung zu Kirchensteuern nicht zulässig war (O.V.G.-Bescheid vom 10. März 1905, Pr.-V.-Bl. XXVII Jahrg. S. 267). —

Erwähnt sei in diesem Zusammenhange noch das kurze G. betr. die Erhebung von Abgaben für kirchliche Bedürfnisse der Diözesen der katholischen Kirche in Preussen vom 21. März 1906 (G.-S. S. 105).

VI.

Stark im Flusse der Entwickelung befindet sich seit einer Reihe von Jahren das in Preussen geltende Bergrecht, dessen Grundlage, das Allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865, eine vielbewunderte, in den meisten deutschen Einzelstaaten fast wortgetreu kopierte gesetzgeberische Leistung des seine Entstehungszeit beherrschenden wirtschaftspolitischen Liberalismus, ein Menschenalter lang unverändert fortgalt, dann aber, unter dem Einflusse der inzwischen ganz gewandelten Anschauungen über Staat und Individuum Stück um Stück umgearbeitet wurde und in absehbarer Zeit eine einschneidende Totalrevision erfahren dürfte. Nachdem das Jahr 1905 in Gestalt des G. vom 14. Juli 1905 eine kräftige Fortbildung und nachdrückliche Verstärkung der seinerzeit durch die Novelle vom 24. Juni 1892 in das Berggesetz aufgenommenen Arbeiterschutzvorschriften und ferner — „lex Gamp" vom 5. Juli 1905 — jene vielerörterte Mutungssperre für die Gewinnung der praktisch wichtigsten Produkte des preussischen Bergbaus (Steinkohle, Stein- und Kalisalze) gebracht hatte, wodurch Zeit gewonnen werden sollte für die Neuordnung des Mutungs- und Verleihungswesens (eine Aufgabe, welche nunmehr, Frühjahr 1907, in parlamentarischer Behandlung ist), hat man sich im Berichtsjahre daran gemacht, den 7. Titel des Berggesetzes „von dem Knappschaftsvereinen" eingehend zu revidieren. Das Ergebnis dieser legislativen Arbeit ist das G. vom 19. Juni 1906, wodurch der 7. Titel eine völlig neue, erheblich umgestaltete und erweiterte Fassung erhalten hat. Die Knappschaftsvereine sind wie schon nach dem bisher geltenden Recht, Zwangsgenossenschaften der Bergleute, deren Aufgabe einerseits in der Krankenversicherung ihrer Mitglieder (Krankenkassenleistungen", § 168 des Bergges. in der neuen Fassung), andererseits in der Unterstützung invalider und in der Fürsorge für die Hinterbliebenen verstorbener Mitglieder („Pensionskassenleistungen") besteht. Die beiden Aufgaben sind jedenfalls buch- und rechnungsmässig streng zu trennen (a. a. O. § 168 Abs. 2), sie können auch organisatorisch getrennt werden, indem innerhalb des Knappschaftsvereins besondere Krankenkassen für die einzelnen zum Verein gehörigen Werke oder gruppenweise für mehrere Werke errichtet werden dürfen (§ 168a). Eine Reihe von Bestimmungen der Novelle bezieht sich auf die Organisation der Knappschaftsvereine, diese den Einrichtungen der Reichsarbeiterversicherungsgesetze, insbesondere des Krankenversicherungsgesetzes, anpassend (Wahl der Knappschaftsältesten auf Grund allgemeinen und direkten Stimmrechts, § 179, Knappschaftsvorstand und Generalversammlung, §§ 180ff.). Gleichfalls nach dem Muster der Reichsgesetze ist die Verpflichtung, dem Knappschaftsverein als Mitglied anzugehören, über den Kreis der Arbeiter hinaus auf die Betriebsbeamten mit einem 2000 Mk. nicht übersteigenden Diensteinkommen ausgedehnt und der Beginn der Mitgliedschaft, soweit die Krankenkasse in Frage kommt, an die Tatsache der Annahme zu dauernder Beschäftigung auf einem Vereinswerk geknüpft, ohne dass es einer Beitrittserklärung bedarf (§ 171). Der Anteil der Werksbesitzer an der Tragung der Kosten der Knappschaftsvereine ist erhöht worden: jene haben zu den Kranken- und Pensionskassen nicht mehr halb, sondern ebensoviel Beitrag zu zahlen, wie jedes der von ihnen beschäftigten beitrittspflichtigen Mitglieder (§ 174). Weitere Vorschriften der Novelle bezwecken die Sicherstellung der den Knappschaftsvereinen obliegenden Leistungen. Für die Krankenkassenleistungen ist ein Reservefonds anzusammeln. Die Höhe der Beiträge zu den Pensionskassen ist so zu bemessen, dass die dauernde Erfüllbarkeit der Pensionsleistungen gewährleistet ist (§§ 175—175c). Ist die Leistungsfähigkeit eines Vereins derart gefährdet, dass dauernde

Abhilfe nicht zu erwarten ist, so kann die Aufsichtsbehörde den Verein auflösen und seine Mitglieder einem andern Vereine überweisen (§ 177a). Erhebliche Missstände folgten nach dem bisherigen Recht daraus, dass mit der Beendigung der zur Mitgliedschaft verpflichtenden oder berechtigenden Beschäftigung, sofern diese Beendigung nicht durch Arbeitsunfähigkeit herbeigeführt ist, auch der Verlust der Mitgliedschaftsrechte und damit auch aller bis dahin erworbenen Krankenversorgungs- und Pensionsansprüche verbunden war; es ergab sich hieraus insbesondere eine schwerwiegende tatsächliche Beschränkung der Freizügigkeit der Bergarbeiter. Dem begegnet das G. durch Vorschriften, die dem Vereinsmitglied, welches, von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machend, aus dem Verein ausscheidet, seine Ansprüche erhalten: § 172c und 172d. Schliesslich ist noch zu erwähnen die Neuregelung der Rechtsmittel gegen die Entscheidungen über die Ansprüche an die Kranken- und Pensionskassen; auch hier haben die Arbeiterversicherungsgesetze des Reichs das Vorbild abgegeben: in Krankenkassenangelegenheiten kann gegen die Entscheidung des Vereinsvorstandes Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde, d. h. bei dem Oberbergamt und gegen dessen Bescheid Klage im ordentlichen Rechtswege erhoben werden (§ 186). Gegen Entscheidungen der Vereinsvorstände in Pensionssachen sind dagegen, unter Ausschluss des Rechtswegs, die Anrufung des Schiedsgerichts und demnächst die Revision bei dem „Oberschiedsgericht in Knappschaftsangelegenheiten" als Rechtsbehelfe gegeben (§ 186a ff.).

Die vorstehend in ihren Grundzügen geschilderte, bisher neueste Berggesetznovelle ist ein Glied in der Kette einer Entwicklung, welche offensichtlich auf Verstärkung staatlicher Macht und staatlichen Einflusses im Bergbauwesen abzielt und über deren weiteren Verlauf im nächsten Jahresberichte zu reden sein wird. In der gleichen Richtung, wenn auch mit andern Mitteln wirkt das Streben nach Vergrösserung des Staatsbesitzes an Bergwerken und Bergwerksanteilen. Bestrebungen dieser Art sind sowohl 1905 wie im Berichtsjahre in verhältnismässig nicht sehr grossem, aber doch bemerkenswertem Umfange hervorgetreten; die Ergebnisse sind das G. betr. die Beteiligung des Staates an der Bergwerksgesellschaft Hibernia, vom 6. März 1905 und das G. betr. den Erwerb des Kalisalzbergwerks der Gesellschaft Hercynia durch den Staat, vom 19. Juni 1906. Der Kaufpreis jener Beteiligung und dieses Bergwerks beläuft sich zusammen auf rund 100 Mill. M.

Zum Schlusse seien noch einige Gesetze verschiedenen Inhalts kurz erwähnt. Zunächst das G. betreffend die Zulassung einer Verschuldungsgrenze für land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke, vom 20. August 1906: ein erster Versuch des Gesetzgebers, der in den östlichen Provinzen, insbesondere in Ost- und Westpreussen, aber auch in Pommern und Brandenburg, vielfach vorhandenen Ueberschuldung des ländlichen Grundbesitzes entgegenzuwirken und die Vorbedingungen und Mittel für eine allmählige Entschuldung der Grundstücke zu schaffen. Das Gesetz — erlassen auf Grund des Vorbehaltes im Art. 117 Einf.Ges. z. BGB. — bietet vom juristischen Standpunkt aus vorwiegend privatrechtliches Interesse. Seine Wirkung wird davon abhängen, ob und welche „öffentlichen Kreditanstalten" (vgl. §§ 1, 2, 5, 9 ff. des Ges.) bereit sein werden, sich in den Dienst der vorgesehenen und rechtlich ermöglichten Entschuldungsmassnahmen zu stellen. Staatsmittel werden durch das Gesetz nicht bewilligt, der Einfluss des Staates auf die Durchführung des Gesetzes äussert sich wesentlich nur darin, dass die Ueberschreitung der — stets ins Grundbuch einzutragenden — Verschuldungsgrenze und die Löschung derselben im Grund-

buch der Genehmigung eines staatlich bestellten, dem Landwirtschaftsminister unterstellten Kommissars bedarf (§§ 9, 11, 12)[1]).

Das Gesetz, betreffend Ergänzung des Gesetzes vom 1. Juni 1882, betreffend die Einsetzung von Bezirkseisenbahnräten und eines Landeisenbahnrats für die Staatseisenbahnverwaltung vom 15. Juni 1906 zeigt, wie die preussische Verwaltung auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens gestützt auf Verträge mit den Nachbarstaaten ihre Tätigkeit über die Grenzen Preussens hinaus erstreckt und nun den anderen Staaten (von Hessen abgesehen) — nicht zwar den im Stillen gehegten Wunsch nach Anteilnahme an den stattlichen Einnahmen der preussischen Staatsbahnen erfüllt —, wohl aber ein gewisser Einfluss auf die Verwaltung dieser Bahnen, oder, bescheidener und richtiger ausgedrückt, eine Gelegenheit eröffnet wird, ihre besonderen wirtschaftlichen und/Verkehrsinteressen im Schosse des preussischen Landeseisenbahnrates zur Sprache zu bringen. Das Ges. bestimmt in § 1:

Dem § 10 des Gesetzes vom 1. Juni 1882, betreffend die Einsetzung von Bezirkseisenbahnräten und eines Landeseisenbahnrats für die Staatseisenbahnverwaltung, (Gesetz-Samml. S. 313) werden folgende neuen Absätze hinzugefügt:

Aus ausserpreussischen Bundesstaaten, deren Gebiet in grösserem Umfange von Preussisch-Hessischen Eisenbahnen durchzogen wird, können Vertreter des Handelsstandes, der Industrie oder der Land- und Forstwirtschaft zugelassen werden, wenn die beteiligten wirtschaftlichen Körperschaften dies beantragen und die betreffende Regierung zustimmt.

Ihre Wahl erfolgt durch die Bezirkseisenbahnräte auf die Dauer von drei Jahren.

Die Anzahl der Mitglieder und die wahlberechtigten Bezirkseisenbahnräte werden durch Königliche Verordnung bestimmt [2]). —

Das deutsche Eisenbahnwesen gehört zu den Verwaltungszweigen, für deren Vereinheitlichung — sei es durch Erlass sachlich übereinstimmender Normen, sei es durch Vereinigung der Verwaltungstätigkeit in einer Hand — Reichsverfassung und Reichsgesetz nur wenig geleistet haben. Soweit hier Einheit besteht, beruht sie weniger auf dem Willen

1) Näheres über das Gesetz: Loening, Verschuldungsgrenze für land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke. Deutsche Juristenztg. 1906 S. 510 ff.

2) Diese Verf. ist unter dem 10. Oktober 1906 ergangen (G.-S. S. 412) und bestimmt: Der Verteilungsplan für die durch die Bezirkseisenbahnräte in den Landeseisenbahnrat zu wählenden Vertreter des Handelsstandes, der Industrie und der Land- und Forstwirtschaft aus ausserpreussischen Bundesstaaten wird festgestellt wie folgt:

Bundesstaat.	Zahl und Verteilung der Mitglieder und Stellvertreter.			Wahlberechtigter Bezirks-eisenbahnrat.
	Handel.	Industrie.	Land- und Forstwirtschaft.	
Grossherzogtum Sachsen-Weimar Herzogtum Sachsen-Meiningen „ Sachsen-Altenburg „ Sachsen-Coburg-Gotha „ Anhalt Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen „ Schwarzburg-Rudolstadt „ Reuss ältere Linie „ Reuss jüngere Linie	—	1	1	Erfurt und Magdeburg.
Herzogtum Braunschweig Fürstentum Waldeck „ Schaumburg-Lippe „ Lippe	—	—	1	Hannover.
Bremen	1	—	—	Hannover.
Hamburg	1	—	—	Altona.

der Reichsgewalt als auf Verträgen der Einzelstaaten — teils solchen, die von allen bahnbesitzenden Staaten unter sich, teils solchen, die von Preussen mit benachbarten kleineren und mittleren Staaten zu dem Zwecke abgeschlossen werden, um das Eisenbahnmonopol, welches der preussische Staat in seinem Gebiete faktisch besitzt, über dieses Gebiet hinaus auszudehnen. Es ist die gewaltige Attraktionskraft der in dem Riesennetz der preussischen Staatsbahnen verkörperten Wirtschafts- und Verkehrseinheit, welche die kleineren und auch manche unter den mittleren deutschen Staaten zwingt und weiterhin zwingen wird, unter Verzicht auf eigene Betätigung auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens Anschluss an Preussen zu suchen.

Verwandte Gedankenreihen — das Bild des preussischen Staates, der das ausserpreussische Deutschland vertragsmässig sich angliedert und so, seinen eigenen Interessen und denen seiner Kontrahenten dienend, zugleich für deutsche Einheitsbedürfnisse sorgt, die das Reich nicht befriedigen kann oder will[1]) — werden wachgerufen, wenn man die Staatsverträge betrachtet, welche von Preussen mit anderen deutschen Staaten „zur Regelung der Lotterieverhältnisse" in den letzten Jahren abgeschlossen worden sind. Die G.-S. des Berichtsjahres veröffentlicht wiederum eine ganze Reihe solcher Verträge: mit Hessen, den thüringischen Staaten, Oldenburg, Braunschweig, Schaumburg-Lippe, Lippe, Bremen; vgl. G.-S. 1906 Nr. 17 u. 43. Wie bei den bereits früher (1904) zustandegekommenen analogen Verträgen mit den beiden Mecklenburg und Lübeck, handelt es sich auch hier um die Erstreckung des preussischen Staatslotteriemonopols auf die vertragschliessenden Staaten, indem letztere, unter Aufgabe ihrer eigenen Lotterien, der preussischen Regierung das ausschliessliche Recht einräumen, in ihren Gebieten „in gleicher Weise wie innerhalb des preussichen Staatsgebietes" Lose der königlich preussischen Klassenlotterie zu vertreiben bezw. durch staatlich angestellte Lotterieeinnehmer vertreiben zu lassen und zum Schutze dieses Monopols die strengen Strafvorschriften des preussischen Gesetzes vom 29. August 1904 einführen, wofür ihnen Preussen eine in dem Vertrage bestimmte feste Entschädigungsrente zahlt, sodass also die Kleinstaaten hier, anders wie bei den Eisenbahnen, an den Erträgnissen einer höchst ergiebigen und durch die vertragsmässige Beseitigung der Konkurrenz (der kleinstaatlichen Lotterien) noch ergiebiger gemachten Einnahmequelle des preussischen Staates teilnehmen.

1) Vgl. Bornhak, Preussische Verwaltung in Deutschland ausserhalb der organisierten Reichsgewalt, im Verwaltungsarchiv Bd. XIV S. 341 ff.

Das bayerische Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906.

Von

Josef Grassmann, München.

Der vor Jahresfrist erfolgte Abschluss der Wahlreformbestrebungen ist das politisch bedeutsamste Ereignis in der jüngsten Entwicklung des bayerischen öffentlichen Rechtes gewesen. In beiden Nachbarstaaten Württemberg und Oesterreich sind gleichzeitig neue Wahlsysteme für die Zusammensetzung der zweiten Kammern begründet worden, doch ward die Ausgestaltung des bayerischen Wahlrechtes im wesentlichen von fremden politischen Strömungen nicht beeinflusst.

Bayern war bekanntlich unter den ersten deutschen Staaten gewesen, welche wirklich konstitutionelle Einrichtungen geschaffen hatten. Allerdings war es der Verfassung von 1818 noch nicht gelungen, auf die Dauer befriedigende Normen für die Zusammensetzung der Ständeversammlung, wie die Volksvertretung genannt wurde, aufzustellen; bei dem Uebergang aus der alten in die neue Zeit der Staatenentwicklung war dies ohne weiteres erklärlich. Von den Abgeordneten (auf je 7000 Familien war ein Vertreter bestimmt) traf hienach $^1/_8$ auf die adeligen Grundbesitzer mit gutsherrlicher Gerichtsbarkeit, soweit diese nicht schon der ersten Kammer angehörten, $^1/_8$ auf die Klasse der selbständigen Pfarrer der beiden christlichen Konfessionen, $^1/_4$ auf die Klasse der Städte und grösseren Märkte, $^1/_4$ auf die übrigen Landeigentümer, dazu kamen 3 Vertreter der Universitäten.

Das Jahr 1848 brachte eine tiefgreifende Aenderung dieses ungenügenden Wahlrechtes, die Staatsregierung konnte dem Eindringen des sog. Repräsentativsystems keinen ernsten Widerstand entgegensetzen. Das Gesetz vom 4. Juni 1848, das im allgemeinen der Regierungsvorlage entsprach, schuf die neuen Grundlagen des bis in das gegenwärtige Jahrhundert hinübergreifenden Rechtes, die allgemeinen, indirekten Wahlen der Landtagsabgeordneten, ohne Berücksichtigung von „Standesklassen". Ein Versuch der Staatsregierung, wieder auf die früheren Grundsätze zurückzugreifen, das Wahlrecht sogar noch weiter einzuschränken, scheiterte im Jahre 1854 in der zweiten Kammer.

Der Sieg der Forderung nach allgemeinen direkten Wahlen bei Errichtung des deutschen Zollparlamentes und des norddeutschen Bundes löste natürlich auch in Bayern erneutes Begehren nach Abschaffung der indirekten Wahlen aus. Durch die Thronrede vom 17. Januar 1870 ward die angestrebte Umgestaltung des Wahlrechtes versprochen; der kurz darauf

von der Regierung an den Landtag gebrachte Gesetzentwurf wurde aber nicht mehr beraten, im Jahr 1874 zwar neuerdings eingebracht, jedoch nach den erfolglosen Erörterungen im Ausschusse der Abgeordnetenkammer zurückgezogen. Infolge der Aussichtslosigkeit solcher grundsätzlicher Aenderungsvorschläge verhielt sich die Regierung später gegen mehrfache Anregungen dieser Art ablehnend; das Gesetz vom 21. März 1881 verbesserte im allgemeinen nur technische Mängel des bisherigen Rechtes und setzte u. a. fest, dass die Abstimmung geheim sein sollte, während sie früher durch vom Wähler unterzeichnete Wahlzettel erfolgt war.

Die Anträge und Verhandlungen, welche die Aenderung des Wahlsystems in den folgenden Jahren bezweckten, im einzelnen zu verfolgen, ist für diese Darstellung ohne erhebliches Interesse; nur die Geschichte des neuen Gesetzes soll in flüchtigen Linien festgehalten werden [1]). Die Abneigung gegen die indirekte Wahl, das Missverhältnis in der Bedeutung der Wahlstimmen zwischen den einzelnen Wahlkreisen, welche nach der Volkszählung vom Jahre 1875 gebildet waren, das Streben nach gesetzlicher Festlegung der Wahlkreiseinteilung etc. führten im Herbste 1899 endlich dazu, dass sämtliche Parteien sich zu einem neuen Versuche, Grundlagen für die Gesetzesänderung zu vereinbaren, entschlossen. Bei diesem Beschlusse ging sowohl die Abgeordnetenkammer als auch die Staatsregierung über das früher lebhafter hervorgetretene Bedenken, ob im Hinblick auf Tit. II § 18 der Verfassungsurkunde die Aenderung des Wahlgesetzes als einer verfassungsrechtlichen Bestimmung während der Regentschaft zulässig sei, nach kurzer Erörterung hinweg in der Annahme, dass das Staatsinteresse die Aenderung des Wahlsystems gebiete.

In überraschender Weise gelang es in den Ausschussverhandlungen des Jahres 1902, einstimmige Beschlüsse über jene Grundsätze zu erzielen, nach welchen die Staatsregierung einen Gesetzentwurf ausarbeiten konnte. Im wesentlichen ward vorgeschlagen: Einführung der direkten Wahl, Beschränkung des aktiven Wahlrechtes durch Hinaufsetzung der Altersgrenze von 21 auf 25 Jahre, Beibehaltung des Verfassungseides, Entrichtung einer direkten Steuer seit mindestens einem Jahre (bisher seit ½ Jahre), Abstimmung nach dem Grundsatze einer beschränkten relativen Mehrheit im ersten Wahlgange, der unbeschränkten relativen Mehrheit für Nachwahlen, gesetzliche Festlegung der Wahlkreise auf Grund der Volkszählung vom 1. Dezember 1900, Schaffung von regelmässig einmännigen Wahlkreisen, Beseitigung der i. J. 1881 eingeführten permanenten Wählerlisten, Verlängerung der Wahlzeit und bessere Sicherung des Wahlgeheimnisses.

Die Ausschussanträge fanden nach kurzer Debatte, in welcher die Liberalen und Bauernbündler sich die Stellungnahme zu den Einzelheiten des kommenden Gesetzentwurfes vorbehielten, am 16. Mai 1902 die einhellige Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Die

1) Die Landtags-Verhandlungen, welche zu dem neuen Gesetze führten, sind enthalten in den Verh.-Ber. K. d. Abg. 1899/00 Beil.-Bd. I S. 310 Sten.-B. Bd. I S. 274 ff., Verh. d. K. d. Abg. 1901/2 Beil.Bd. VII S. 184 ff. Sten.B. Bd. IX. S. 189 ff., Verh. d. K. der Reichsräte 1901/2 Beil.Bd. II S. 397, 407, 408 f., 499, Prot.Bd. II S. 308. Verh. d. K. d. Abg. 1903/4 Beil.Bd. XIII S. 327 (Entwurf, 889—1001 (Ausschussprotokolle), 1003—1114 (Ausschussbericht), XV S. 832 (Gesamtbeschluss), 837 (Antrag der Liberalen), Sten.B. Bd. XI S. 11, 134 bis 145, XIII S. 1—240 ff., XV S. 46—470, Verh. d. K. d. RR. 1903/4 Beil.Bd. III S. 141, 165, 207, 268, 363, 414. Sten.B. Bd. III S. 72, 223—239. Verh. der K. d. Abg. 1905/6. Beil.-Bd. Nr. 2, 5, 11, 12, 34, 68, 208, Sten.Ber. Bd. I S. 117—228, 570—637, 781—785, 961—965. K. d. RR. Ausschuss-Prot. v. 4. Januar 1906, Sten.B. Bd. I S. 62—84, 114, 148. Das Landtagwahlgesetz ist veröffentlicht im Ges. und V.Bl. 131 ff., die Vollzugsvorschriften vom 28. März 1907 im Amtsblatt des K. Staatsministeriums des K. Hauses und des Aeussern sowie des Innern S. 133—228.

Kammer der Reichsräte fand keine grundsätzlichen Bedenken an diesem Programme für die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes und stimmte daher zu. Dabei erklärte der Referent namens der Ausschüsse, unter Zustimmung des Plenums, dass die Kammer der Reichsräte trotz der Billigung des Programmes sich die volle Freiheit der Beschlussfassung gegenüber dem in Vorlage kommenden Gesetzentwurfe wahren müsse.

Am 28. Sept. 1903 brachte die Staatsregierung an die Abgeordnetenkammer einen Wahlgesetzentwurf nebst Wahlkreiseinteilung, der den erwähnten Wünschen des Landtages mit geringen Abweichungen völlig Rechnung trug.

Trotzdem verwarfen die Liberalen und Bauernbündler die Vorlage nach erregten politischen Auseinandersetzungen am 27. Febr. 1904; die liberale Partei, welche i. J. 1902 bei der Aussichtslosigkeit, die auch von den Sozialdemokraten grundsätzlich begehrte Proportionalwahl zu erreichen, sich mit dem Vorschlag der relativen Wahlen abgefunden hatte, forderte nunmehr die im Reichstagswahlgesetze bestimmte absolute Mehrheit in allen Wahlgängen sowie die Aenderung der Wahlkreiseinteilung, da diese für unabsehbare Zeit der Zentrumspartei die Mehrheit im Abgeordnetenhause gesetzlich sichere. Zentrum und Sozialdemokratie erklärten sich bereit, für den ersten Wahlgang die absolute Mehrheit einzuräumen, dagegen wollten sie zur Beseitigung von Stichwahlen und von Schwierigkeiten, welche die Beibehaltung des Reichstagswahlprinzips für die Nachwahlen in zweimännigen Wahlkreisen befürchten liess, die relative Mehrheit unbeschränkt für die Nachwahlen festhalten. Eine Aenderung der vorgeschlagenen Wahlkreiseinteilung war für die Mehrheitsparteien nicht diskutierbar. Der Entwurf fiel daher in der zweiten Kammer.

Die Reichsratskammer sah sich, da die Staatsregierung den Entwurf nicht zurückziehen wollte, in die seltsame Lage versetzt, über einen schon abgelehnten Entwurf sich schlüssig zu machen; ihr Beschluss lautete daher ebenfalls auf Ablehnung, da keine Aussicht bestand, durch Aenderungsvorschläge eine Aussöhnung der heftigen Gegensätze in der anderen Kammer herbeizuführen.

Die im Sommer des Jahres 1905 vollzogenen Neuwahlen für die Abgeordnetenkammer brachten nun eine erhebliche Verstärkung der Zentrumspartei auf Kosten der beiden Parteien, welche gegen den Gesetzentwurf votiert hatten.

Das Zentrum brachte sogleich mit Beginn der Session 1905/06 den Entwurf eines neuen Landtagswahlgesetzes ein, der mit dem abgelehnten Regierungsentwurf in vollem Einklang stand. Der Antrag wurde als Initiativantrag im Sinne der Artikel II und IV des Gesetzes vom 4. Juni 1848 über die ständische Initiative behandelt, unter den für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen erschwerten Formen beraten und schliesslich von beiden Kammern einstimmmig angenommen. Die erneuten Versuche der Liberalen, einen auf dem System der Proportionalwahl aufgebauten Gesetzentwurf oder wenigstens die Beibehaltung der absoluten Mehrheit unter Beseitigung fast aller Beschränkungen des allgemeinen Wahlrechtes im Sinne des Entwurfes durchzubringen, waren erfolglos geblieben.

Der Gesetzentwurf wurde am 9. April 1906 sanktioniert; die ausführlichen Vollzugsvorschriften, welche sich im einzelnen an die im Landtage abgegebenen Regierungserklärungen anschliessen, datieren vom 28. März 1907; die ersten Wahlen nach dem neuen Gesetze fanden am 31. Mai 1907 statt. —

Schon dieser kurze geschichtliche Ueberblick über die parlamentarischen Verhandlungen lässt erkennen, dass das neue bayerische Gesetz keine bemerkenswerte Weiterentwicklung

des Wahlrechtsproblems überhaupt versucht [1]). Es bringt in der Hauptsache nur die Anpassung des bayerischen Rechtes an jene Grundsätze, die das Reichstagswahlrecht beherrschen; bemerkenswert ist jedoch die Beseitigung der Stichwahlen durch die Entscheidung nach relativer Mehrheit.

Den Hauptwert der ganzen politischen Aktion erkannten sämtliche Parteien in der Beseitigung der überlebten indirekten Wahl, da die weitere Bevormundung der Wähler nicht mehr erträglich und bei dem beherrschenden Einflusse der Parteiorganisationen auf die Bestimmung der Kandidaten völlig zwecklos erschien. Die Volksvertretung fand hierin bei der Staatsregierung volles Entgegenkommen, doch bestand diese mit Erfolg darauf, die Beseitigung dieser Wahlschranke durch Einengung des Wahlrechtes nach anderer Richtung wett zu machen und durch neue Bürgschaften einen Ausgleich in konservativem Sinne zu erreichen.

Diese Sicherungen gegen die politischen Folgen der direkten Wahlweise wurden gegeben durch Hinaufsetzen der Altersgrenze für Ausübung des aktiven Wahlrechtes vom 21. auf das (auch im Reichstagswahlgesetze bestimmte) 25. Lebensjahr (auf Erhöhung der Grenze für das passive Wahlrecht vom 25. auf das 30. Lebensjahr wurde im Laufe der Verhandlungen von der Regierung nicht mehr bestanden), durch die Vorschrift, dass der Wähler seit mindestens 1 Jahre (bisher seit $^1/_2$ Jahre) dem Staate eine direkte Steuer entrichtet haben müsse, endlich durch die Bestimmung, dass der Wähler die bayerische Staatsangehörigkeit bei der Wahl seit mindestens einem Jahre besitzen müsse, während es bisher genügt hatte, zur Zeit der Wahl Bayer zu sein.

In diesen Gesetzesvorschriften liegt zweifellos gegenüber dem früheren Rechte eine stärkere Einschränkung des allgemeinen Wahlrechtes, die sich allerdings kaum zahlenmässig fassen lässt [2]). Ueber das Stimmrecht der Frauen fanden nur akademische Erörterungen statt. Die bisherigen Gründe des landesrechtlichen Ausschusses von der Wahlberechtigung wurden nur in einem Punkte etwas gemildert. Ein Antrag des Reichsrates Grafen Moy, die Geistlichen von der Wahlberechtigung auszuschliessen, blieb ohne Unterstützung in der ersten Kammer.

Die in den sozialdemokratischen Anträgen wiederholte Forderung des gleichen Wahlrechtes stiess offene Türen ein; denn seit 1848 besitzt Bayern ein absolut gleiches Wahlrecht, das jeder Stimme uneingeschränkt gleiche Bedeutung gab. Die Idee einer neuen genossenschaftlichen Gliederung der Staatsbürger zur Ausübung des Wahlrechtes in Verbindung mit dem Pluralsystem wurde zwar in der Reichsratskammer mehrfach vertreten, aber nicht weiter verfolgt.

Eine einschneidende Aenderung des geltenden Rechtes bringt die Einführung der (auch in der bayerischen Gemeindeordnung festgesetzten) relativen Mehrheit in das bayerische Wahlsystem. Künftig erfolgt die Wahl durch relative Mehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen gültigen Stimmen mit der Einschränkung, dass der Gewählte wenigstens ein Drittel dieser Stimmen auf sich vereinigen muss. Stellt sich bei einer Wahl eine solche Mehrheit (für den einen oder beide in einem Wahlkreise zu wählende Abgeordnete) nicht heraus, so muss eine weitere Wahlhandlung vorgenommen werden, bei welcher (ohne Be-

1) Vgl. hierüber Adolphe Prins, De l'Esprit du Gouvernement Démocratique, Essai de science politique, Brüssel, 1906.

2) Das städtische Münchener Einwohneramt berechnet für die 12 Münchener Wahlkreise die Zahl der Wahlberechtigten auf rund 89000, während für die im Laufe des Jahres 1907 stattgefundenen Reichstagswahlen gegen 133000 Wähler gezählt wurden.

schränkung der Kandidaten auf jene Personen, die im ersten Wahlgange die meisten Stimmen erhielten) die relative Mehrheit ohne Rücksicht auf ihr Verhältnis zur Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet. Es ergab sich die für die Wahlpraxis beachtenswerte Tatsache, dass in einem Wahlkreise, in welchem nicht mehr als 3 Kandidaten aufgestellt sind, stets ausser bei Stimmengleichheit der erste Wahlgang schon zu endgültigem Wahlresultate führen muss. Bei Stimmengleichheit entscheidet stets das Los.

Damit hat der bayerische Gesetzgeber die Bahnen verlassen, welche die Entwicklung des Wahlrechtes in den meisten deutschen Staaten, namentlich seit 1848 eingeschlagen hatte; er ist zu der Abstimmungsweise zurückgekehrt, welche im ehemaligen französischen Gesetz vom 15. März 1849 vorgeschrieben war.

Der Zweck der Neuerung war die möglichste Vereinfachung des Wahlgeschäftes, Verminderung der Nachwahlen und Ausschluss der Stichwahlen des Reichstagswahlrechtes mit ihren hässlichen und verderblichen Nebenerscheinungen. Auch das Kuriosum des alten Rechtes verschwand, dass einzelne Wahlkreise überhaupt im Landtage nicht vertreten wurden, weil die Wahlmänner trotz vielfacher Wahlgänge, wie zuletzt in Neustadt a. H., sich nicht zu einer Mehrheit zusammenfinden wollten.

Diese Hauptbeweggründe für Beseitigung der absoluten Mehrheit verdrängten im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen alle Bedenken gegen die neue Abstimmungsart, wie die Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Wahlergebnisse, die geringe Anzahl der Wähler, welche den Abgeordneten bestimmt, die Schwierigkeiten der Parteigruppierung vor der Wahl, woraus sich die Möglichkeit ergibt, dass eine geschlossene Minderheit von einem Drittel der Wähler über die zwei Drittel der nicht auf eine Kandidatur geeinten Wähler den Sieg davon trägt, der prinzipielle Widerspruch mit dem demokratischen Grundsatz der Herrschaft der Mehrzahl etc.

Bei der besonderen politischen Lage hatten die ausführlichen Erörterungen über die Einführung von Proportionalwahlen, die gleichzeitig in Württemberg sich teilweise Bahn brachen, nur theoretische Bedeutung. Wenn auch von allen Seiten mehr oder weniger bestimmt dieses Verfahren als ideale Lösung der Frage erklärt wurde[1]), so überwog doch neben parteipolitischen Erwägungen die Meinung, dass diese Wahlart zu kompliziert und für grosse Wählermassen zu wenig erprobt sei, auch die Auswahl der Kandidaten zu sehr der Parteileitung überweise. Dazu kam, dass eine Klärung der Ansichten darüber, welche von den zahlreichen Arten dieses Wahlsystems die beste wäre, nicht eintrat. So blieb das in den Verhandlungen, auch von der Staatsregierung, zitierte Urteil **Max von Seydels** in Geltung, dass diese Wahlweise eine Art geistigen Spielzeugs für Theoretiker und theoretisch veranlagte Politiker, keine wünschenswerte Errungenschaft für Bayern wäre.

Heiss umstritten ward, wie erwähnt, die von der Regierung auf Grund des Gesamtbe-

---

1) Eine genaue Feststellung der bei der Wahl abgegebenen Stimmen war noch nicht zu erhalten. Nach vorläufiger amtlicher Zählung waren wahlberechtigt rund 1 325 000. Die Verteilung auf die einzelnen Parteien — die 2männigen Wahlkreise erschweren die Feststellung — ergab für das Zentrum mit 98 Mandaten 434 706 Stimmen, für den liberalen Block mit 26 Mandaten 245 255, für die Sozialdemokratie mit 20 Mandaten 170 012 Stimmen, für Bauernbündler, Konservative etc. mit 19 Mandaten 134 411 Stimmen, bei ungefähr 959 000 abgegebenen gültigen Stimmen. Die Mandatsverteilung ist, sofern diese Zahlen bei endgültiger Feststellung als zutreffend sich erweisen, hienach nicht im richtigen Verhältnisse zur Zahl der für die einzelnen Parteien abgegebenen Gesamtstimmen erfolgt. Dass das System der Proportionalwahl ein richtigeres Ergebnis liefern würde, steht wohl ausser allem Zweifel; die anerkannten Nachteile des allgemeinen gleichen Wahlrechtes vermöchte es aber nicht auszugleichen.

schlusses des Landtages vom 1. Juli 1902 ausgearbeitete Wahlkreiseinteilung, welche von zwei formellen Berichtigungen abgesehen unverändert in das Gesetz übergegangen ist. Staatsrechtlich bedeutsam ist vor allem die Tatsache, dass diese Einteilung der Wähler nunmehr Bestandteil eines Verfassungsgesetzes ist, während sie bisher durch Anordnung der Regierung festgelegt wurde. Dem Einwande, dass in der Beseitigung dieser politisch weittragenden Befugnis der Verzicht auf ein Kronrecht liege, begegnete die Regierung, welche dieses Recht als privilegium odiosum bezeichnete, mit dem Hinweise auf die Gesetzentwürfe vom Jahre 1870 und 1874, die auf derselben Grundlage aufgebaut waren.

Es ist nun zweifellos, dass die gesetzliche Festlegung der Wahlkreise, welche ausser Bayern nur wenige Kleinstaaten entbehren, mit dem Grundgedanken der konstitutionellen Staatsverfassung mehr im Einklang steht als die verordnungsmässige Festsetzung, wenn auch für diese, wie nach dem früheren bayerischen Rechte, einschränkende gesetzliche Leitsätze gegeben sind. Deshalb konnte das zeitweise Widerstreben der Liberalen gegen diese Neuerung nur daraus erklärt werden, dass sie mit der Art der Einteilung, die nun auf unabsehbare Zeit feststeht, nicht zufrieden waren. In dieser Unbeweglichkeit der Bezirke liegt der grosse Nachteil der Gesetzesform, denn diese muss an einer bestimmten Bevölkerungsziffer festhalten, daher die Volksmehrung und Verschiebung der Bevölkerung zwischen Stadt und Land gänzlich unberücksichtigt lassen. Bei den Landtagsverhandlungen bot aber gerade diese nachteilige Wirkung einer gesetzlichen Regelung (in der Pfalz waren übrigens auch bei der verordnungsmässigen Wahlkreiseinteilung die Wahlkreise seit 1848 ganz unverändert belassen worden) die der Mehrheit erwünschte Möglichkeit, einen Ausgleich für die vorübergehende Verminderung der Mandate des flachen Landes zugunsten der Städte — so erhielt München 12 statt wie bisher 6, Nürnberg 6 statt wie bisher 4 Mandate — zu schaffen. Denn die ländliche Bevölkerung erhielt durch die Festlegung der Wahlkreise nach dem Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Dez. 1900 die Sicherheit dafür, dass ein weiteres Zurückbleiben dieser Bevölkerung ihre künftige Vertreterzahl nicht beeinflussen könne, während die Städte auch bei starker Mehrung keinen Mandatszuwachs erwarten können. Dass die schreienden Missstände, welche die seinerzeitige Festlegung der Reichstagwahlkreise brachte, in gewissem Umfange später auch aus dem bayerischen Wahlgesetze entstehen werden, lässt sich ja schon heute annehmen; ob aber die zu einer Gesetzesänderung erforderliche ausserordentliche Mehrheit für einen billigen Ausgleich sich finden werde, steht schon nach den Erfahrungen hinsichtlich der Gestaltung des Reichstagswahlrechtes dahin.

Im übrigen suchte man dem konservativen Grundzuge der Gesetzesnovelle auch dadurch gerecht zu werden, dass zur Sicherung einer möglichst grossen Zahl von Vertretern der Landbevölkerung für die einzelnen Wahlkreise eine Minimal- und eine Maximalziffer der Wähler (Minimalgrenze 32 000, Maximalgrenze 44 000 für je einen Abgeordneten) festgesetzt und im allgemeinen für die grossen Städte die Obergrenze, für die übrigen Wahlbezirke die Untergrenze als massgebend erklärt wurde. In München und Nürnberg wurde die Obergrenze ziemlich überschritten (so zählt z. B. der 6. Münchener Wahlkreis schon jetzt 64 269 Einwohner), um diesen Städten nicht zu viele Abgeordnete zu gewähren. Die vielfach vertretene Meinung, diese Unterscheidung in der Bedeutung der städtischen und ländlichen Wahlstimmen finde in dem Umstande ihre Rechtfertigung, dass die Zahl der wahlberechtigten Personen in den Städten wegen der Garnisonen, Ausländer etc. geringer sei

als auf dem Lande, wurde von dem Staatsminister des Innern ziffermässig als völlig haltlos nachgewiesen [1]).

Neben diesen Grundsätzen war für die Bildung der Wahlkreise noch der Gedanke massgebend, die Grenzen der Regierungsbezirke und Amtsgerichte einzuhalten und den räumlichen Zusammenhang der Wahlkreisbestandteile überall zu wahren. Hienach wurden, da auf je 38000 Einwohner ein Abgeordneter treffen soll, 103 einmännige und 30 zweimännige Wahlkreise neu gebildet, da sich die Zahl der Abgeordneten von 159 auf 163 erhöhte. Der vollberechtigte Wunsch, im Anschluss an das Reichstagswahlgesetz nur einmännige Wahlkreise zuzulassen, wurde im Hinblick auf die Erklärung der Regierung, dass eine solche Einteilung mit den übrigen Grundsätzen für die Zusammensetzung der Wahlkreise in zahlreichen Fällen nicht vereinbar sei, aufgegeben; in dieser Frage war der Gesetzentwurf vom Jahre 1870 richtiger verfahren, da dieser nur für die Städte München, Nürnberg und Augsburg zweimännige, im übrigen einmännige Wahlkreise — gegenüber den damals überwiegend mehrmännigen (bis zu 6 Abgeordneten) Wahlkreisen — vorgeschlagen hatte.

Für die Einteilung der Wahlkreise in Wahlbezirke wurde die Verbesserung getroffen, dass diese künftig nach der jeweils letzten Volkszählung — und zwar wie bisher durch die Distriktsverwaltungsbehörden — gebildet werden und in der Regel nicht mehr als 3500 Einwohner umfassen sollen. Eine Untergrenze wurde nicht mehr bestimmt.

Die übrigen Aenderungen des Gesetzes beziehen sich im wesentlichen auf die Wahltechnik. So wurden die permanenten Wählerlisten, deren Einrichtung der Landtag i. J. 1881 als grosse Verbesserung dringend begehrt hatte, wieder beseitigt, weil nur die wiederholte Neuanlage die Herstellung verlässiger Listen ermöglicht. Die Dauer der Wahlhandlung wurde gesetzlich auf 9 Stunden (von vormittags 10 Uhr bis nachmittags 7 Uhr) festgesetzt, die Geheimhaltung der Stimmabgabe in Nachahmung der durch den Bundesrat am 28. April 1903 für die Reichstagswahlen erlassenen Vorschriften durch weitere Bestimmungen über die Beschaffenheit der Stimmzettel, Bereitstellung von Nebenräumen für die Einlegung der Stimmzettel in Umschläge etc. so weit als irgend möglich gesichert.

Die vielfachen Anregungen, im Interesse der Abkürzung der ungewöhnlich langen Sitzungsperioden die Tagegelder der Abgeordneten zu pauschalieren oder Anwesenheitsgelder zu gewähren, fand weder bei der Staatsregierung noch beim Landtage einen Wiederhall; das neue Gesetz brachte nur die Aenderung, dass künftig auch die in München wohnenden Abgeordneten die nämlichen Tagegelder beziehen sollen, wie die übrigen Kammermitglieder. Das Reichsgesetz vom 21. Mai 1906, betreffend die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstages, brachte schon nach wenigen Wochen die erste Aenderung des neuen Wahlgesetzes, indem für Abgeordnete, die zugleich dem Reichstage angehören, unter gewissen Voraussetzungen die Auszahlung der landesgesetzlichen Entschädigung eingestellt werden muss. Die Umgestaltung der Kammer der Reichsräte durch Einrufung von Vertretern der Städte, des Handels und der Industrie, der gelehrten Körperschaften u. s. w. wurde bei diesem Anlasse nicht in Betracht gezogen, obwohl beachtenswerte politische Erwägungen für eine Verstärkung des Gegenwichtes der ersten Kammer und eine erhöhte Beteiligung wertvoller Kräfte, welche das allgemeine direkte Wahlrecht erfahrungsgemäss von der politischen Betätigung ausschliesst, geltend gemacht wurden.

---

1) Vgl. Ausschussbericht 1903 (Beil. 1019) S. 974.

Die übrigen Bestimmungen des neuen Gesetzes bedürfen an dieser Stelle keiner weiteren **Erläuterung**[1]).

Landtagswahlgesetz.

Im Namen Seiner Majestät des Königs.

Luitpold

von Gottes Gnaden Königlicher Prinz von Bayern, Regent.

Wir haben nach Vernehmung des Staatsrates mit Beirat und Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten unter Beobachtung der in Titel X § 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen beschlossen und verordnen, was folgt:

Art. 1.

Die Zahl der im ganzen Königreiche zu wählenden Landtagsabgeordneten berechnet sich nach dem Ergebnisse der amtlichen Volkszählung vom 1. Dezember 1900 in der Art, dass im Durchschnitt auf je 38000 Einwohner ein Abgeordneter zu wählen ist.

Die Gesamtzahl der zu wählenden Abgeordneten wird demgemäss auf 163 festgesetzt.

Art. 2.

Die Einteilung des Königreichs in Wahlkreise sowie die Zahl der in jedem Wahlkreise zu wählenden Abgeordneten bemisst sich nach der Anlage zu diesem Gesetze, welche einen integrierenden Bestandteil desselben bildet[1]).

Für diese Einteilung ist der räumliche Bestand der Amtsgerichte, Stadtbezirke und Stadtdistrikte vom 1. Dezember 1900 massgebend.

Art. 3.

Wahlberechtigt ist jeder bayerische Staatsangehörige, der zu dem Zeitpunkte der Wahl

1. das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat,
2. die bayerische Staatsangehörigkeit seit mindestens einem Jahr besitzt und
3. dem Staate seit mindestens einem Jahre eine direkte Steuer entrichtet.

Art. 4.

Von der Berechtigung zum Wählen sind ausgeschlossen:

1. Personen, welche entmündigt oder nach § 1906 des Bürgerlichen Gesetzbuchs unter vorläufige Vormundschaft gestellt sind,
2. Personen, über deren Vermögen das Konkursverfahren eröffnet ist, und zwar während der Dauer dieses Verfahrens,
3. Personen, welche eine öffentliche Armenunterstützung beziehen oder in dem Zeitraume eines Jahres vor der Wahl bezogen haben, wobei es insbesondere nicht als Armenunterstützung anzusehen ist, wenn Kinder Wahlberechtigter aus öffentlichen Mitteln Schulunterstützungen geniessen,
4. Personen, welche die Befähigung infolge strafgerichtlicher Verurteilung verloren haben, solange dieser Verlust dauert.

Art. 5.

Die Ausübung des Wahlrechts ist bedingt durch die Ableistung des Verfassungseides (Titel X § 3 der Verfassungsurkunde). Der Eid kann von Angehörigen nichtchristlicher Glaubensbekenntnisse mit Hinweglassung des Beisatzes: „und sein heiliges Evangelium" geleistet werden.

Art. 6.

Die Ausübung des Wahlrechts ist ferner bedingt durch den Eintrag in die Wählerliste.

Jeder Wahlberechtigte darf nur in demjenigen Wahlbezirke wählen, in welchem er seinen Wohnsitz hat.

Hat der Wahlberechtigte in mehreren Wahlbezirken einen Wohnsitz, so darf er das Wahlrecht nur in Einem dieser Bezirke ausüben.

Art. 7.

Wählbar zum Abgeordneten ist jeder bayerische Staatsangehörige, der zu dem Zeitpunkte der Wahl

1. das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat,
2. die bayerische Staatsangehörigkeit seit mindestens einem Jahre besitzt,
3. dem Staate seit mindestens einem Jahre eine direkte Steuer entrichtet und
4. keinem der Ausschliessungsgründe des Artikels 4 unterliegt.

Die Eigenschaft als Abgeordneter endet, sobald eine der Voraussetzungen der Wählbarkeit nicht mehr gegeben ist oder ein Ausschliessungsgrund des Artikels 4 eintritt.

Art. 8.

Jeder Wahlkreis wird zum Zwecke der Stimmabgabe in Wahlbezirke geteilt, welche möglichst mit den Gemeindebezirken zusammenfallen sollen, soferne nicht bei grösseren oder aus mehreren Ortschaften bestehenden Gemeinden eine Unterabteilung angezeigt ist. Im letzteren Falle ist die bestehende Einteilung in Bezirke oder Distrikte zugrunde zu legen.

Kleinere Gemeinden können mit anderen oder mit Teilen grösserer Gemeinden zu einem Wahlbezirke vereinigt werden.

Jeder Wahlbezirk muss ein räumlich zusammenhängendes Ganzes bilden. Der räumliche Zusammenhang wird durch inmitten lie-

---

[1]) Das Verzeichnis der Wahlkreise wurde der Raumersparnis halber hier nicht abgedruckt. Es findet sich in der Ausgabe der Verfassungsurkunde des Kgr. Bayern von Piloty und v. Sutner (2. Aufl.) und in der Ausgabe des Landtagwahlgesetzes von K. v. Krazeisen. (D. Red.)

---

1) Eine erschöpfende Darstellung des neueren Rechtes gibt die soeben erschienene vorzügliche Handausgabe des Gesetzes von Staatsrat Karl von Krazeisen, dem Verfasser des neuen Gesetzes. (München, C. H. Beck, 1907).

gende ausmärkische Bezirke (Artikel 3 der Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins) nicht unterbrochen und gilt nicht als verletzt, wenn Gemeinden oder Teile solcher keine in sich geschlossene Markung haben.

Ein Wahlbezirk soll in der Regel nicht mehr als 3500 Einwohner nach der jeweils letzten allgemeinen Volkszählung umfassen.

Die Bildung der Wahlbezirke erfolgt durch die Distriktsverwaltungsbehörden.

Art. 9.

Für jeden Wahlbezirk sind von den Gemeindebehörden zum Zwecke der Wahlen Listen anzulegen.

In den Listen sind alle Wahlberechtigten nach Vor- und Zunamen, Alter, Beruf und Wohnort oder Wohnung nebst Vermerken über Ableistung des Verfassungseides, über Dauer des Besitzes der bayerischen Staatsangehörigkeit, über Art und Dauer der Steuerentrichtung und über etwa vorhandene zeitweise Ausschliessungsgründe zu verzeichnen.

Die Behörden, Pfarrämter und Standesbeamten sind verpflichtet, alle zur Anfertigung und Richtigstellung der Wählerlisten erforderlichen Aufschlüsse sofort und unentgeltlich zu erteilen.

Art. 10.

Die Wählerlisten sind spätestens vier Wochen vor dem zur Wahl bestimmten Tage zu jedermanns Einsicht mindestens acht Tage lang auszulegen. Die Auslegung ist rechtzeitig öffentlich bekannt zu machen. Dabei ist auf die Einsprachefrist hinzuweisen.

Einsprachen gegen die Listen sind bei Vermeidung des Ausschlusses binnen acht Tagen nach Beginn der Auslegung bei der Gemeindebehörde, welche die Bekanntmachung erlassen hat, anzubringen und, falls von dieser nicht Abhilfe verfügt wird, innerhalb vierzehn Tagen nach Beendigung der Auslegung von der Aufsichtsbehörde, vorbehaltlich der Prüfung der Wahlen durch die Kammer der Abgeordneten, endgültig zu bescheiden.

Nach Ablauf der zuletzt erwähnten Frist werden die Wählerlisten abgeschlossen und durch den Bürgermeister mit der Bestätigung versehen, dass sie vorschriftsgemäss hergestellt und öffentlich ausgelegt wurden.

Art. 11.

Bei einzelnen Neuwahlen, welche innerhalb Eines Jahres nach der letzten allgemeinen Wahl stattfinden, bedarf es einer neuen Aufstellung und Auslegung der Wählerlisten nicht.

In solchen Fällen müssen jedoch auf ihren Antrag

1. Wahlberechtigte, die inzwischen in einen anderen Wahlbezirk verzogen sind, in die Wählerliste dieses Bezirkes übertragen,
2. Personen, welche die Wahlberechtigung inzwischen erlangt haben oder bis zum Tage der Neuwahl erlangen werden, in die Wählerliste nachträglich aufgenommen werden.

Der Antrag ist bei Meidung des Ausschlusses spätestens vier Wochen vor dem Tage der Neuwahl zu stellen und von der Gemeindebehörde binnen acht Tagen zu erledigen. Im Falle der Abweisung kann der Antragsteller binnen einer ausschliessenden Frist von acht Tagen Einsprache erheben, über welche die Aufsichtsbehörde, vorbehaltlich der Prüfung der Wahlen durch die Kammer der Abgeordneten, binnen weiteren acht Tagen endgültig zu entscheiden hat.

Art. 12.

Die allgemeinen Wahlen sind im ganzen Königreiche an einem und demselben, von der K. Staatsregierung zu bestimmenden Tage vorzunehmen.

Art. 13.

Die K. Kreisregierungen, Kammern des Innern, haben für jeden Wahlkreis einen Wahlkommissär zu ernennen und dies öffentlich bekannt zu machen.

Art. 14.

Die Wahl der Abgeordneten ist direkt und geheim. Sie erfolgt durch relative Mehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen gültigen Stimmen mit der Einschränkung, dass der Gewählte wenigstens ein Drittel dieser Stimmen auf sich vereinigen muss.

Stellt sich bei einer Wahl eine solche Mehrheit nicht heraus, so ist eine weitere Wahlhandlung vorzunehmen, bei welcher die relative Mehrheit ohne Rücksicht auf ihr Verhältnis zur Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet.

Ergibt sich bei einer dieser Wahlhandlungen Stimmengleichheit, so entscheidet das Los, welches der Wahlkommissär zu ziehen hat.

Art. 15.

Die Distriktsverwaltungsbehörden haben für jeden Wahlbezirk den Wahlvorsteher, welcher die Wahl zu leiten hat, und einen Stellvertreter desselben für Verhinderungsfälle zu ernennen sowie das Lokal, in welchem die Wahl vorzunehmen ist, zu bestimmen.

Alles dies sowie die Abgrenzung der Wahlbezirke und Tag und Stunde der Wahl ist mindestens acht Tage vor dem Wahltermine durch die zu amtlichen Kundmachungen dienenden Blätter zu veröffentlichen und von den Bürgermeistern in ortsüblicher Weise bekannt zu machen.

Art. 16.

Der Wahlvorsteher ernennt aus der Zahl der Wahlberechtigten seines Wahlbezirks einen Protokollführer und drei bis sechs Beisitzer und ladet dieselben mindestens zwei Tage vor dem Wahltermine ein beim Beginne der Wahlhandlung zur Bildung des Wahlvorstandes zu erscheinen.

Art. 17.

Die Wahlhandlung beginnt um zehn Uhr vormittags und wird um sieben Uhr nachmittags geschlossen.

Diejenigen Wähler, welche um sieben Uhr nachmittags im Wahllokale anwesend sind, werden zur Stimmabgabe noch zugelassen.

Art. 18.

Die Wahlhandlung wird damit eröffnet, dass der Wahlvorsteher den Wahlvorstand konstituiert.

Der Wahlvorsteher ist berechtigt an Stelle ausgebliebener ernannter Beisitzer aus der Zahl der anwesenden Wahlberechtigten die noch erforderliche Anzahl von Beisitzern zu ernennen.

Zu keiner Zeit der Wahlhandlung dürfen weniger als drei Mitglieder des Wahlvorstandes gegenwärtig sein.

Der Wahlvorsteher und der Protokollführer dürfen sich während der Wahlhandlung nicht gleichzeitig entfernen. Verlässt einer von ihnen vorübergehend das Wahllokal, so ist mit seiner zeitweiligen Vertretung ein anderes Mitglied des Wahlvorstandes zu beauftragen.

Art. 19.

Während der Wahlhandlung dürfen im Wahllokale weder Beratungen stattfinden noch Ansprachen gehalten noch Beschlüsse gefasst werden.

Ausgenommen hievon sind die Beratungen und Beschlüsse des Wahlvorstandes, welche durch die Leitung des Wahlgeschäftes bedingt sind.

Während der ganzen Dauer der Wahlhandlung ist den Wahlberechtigten die Anwesenheit gestattet, soweit es ohne Störung der Wahlhandlung möglich ist. Der Wahlvorstand ist befugt Personen, welche die Ruhe und Ordnung der Wahlhandlung stören, aus dem Wahllokale zu verweisen.

Art. 20.

Die Wahl wird in Person durch nicht unterschriebene Stimmzettel ausgeübt, die dem Wahlvorsteher zu übergeben und von diesem in eine Wahlurne niederzulegen sind. Die Wahlurnen müssen von entsprechender Grösse und Beschaffenheit sein.

Wähler, welche durch körperliche Gebrechen behindert sind ihren Stimmzettel eigenhändig dem Wahlvorsteher zu übergeben, dürfen sich hiezu der Beihilfe einer Vertrauensperson bedienen.

Die Stimmzettel müssen von weissem Papier und dürfen mit keinem Kennzeichen versehen sein; sie sollen 9 zu 12 cm gross und von mittelstarkem Schreibpapier sein und sind von dem Wähler in einem mit amtlichem Stempel versehenen Umschlage, der sonst kein Kennzeichen haben darf, abzugeben. Die Umschläge müssen 12 zu 15 cm gross und aus undurchsichtigem Papier hergestellt sein; sie sind in der erforderlichen Zahl bereitzuhalten.

Es ist entweder durch Bereitstellung eines oder mehrerer Nebenräume, die nur durch das Wahllokal betretbar und unmittelbar mit ihm verbunden sind, oder durch Vorrichtungen an einem oder mehreren von dem Vorstandstische getrennten Nebentischen Vorsorge dafür zu treffen, dass der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet in den Umschlag zu legen vermag.

Die Stimmzettel sind ausserhalb des Wahllokales handschriftlich oder im Wege der Vervielfältigung auszufüllen.

Art. 21.

Ungültig sind Stimmzettel:

1. welche nicht in einem amtlich abgestempelten Umschlage von der vorgeschriebenen Grösse und Beschaffenheit oder welche in einem mit einem Kennzeichen versehenen Umschlage übergeben worden sind,
2. welche nicht von weissem Papier sind oder nicht die vorgeschriebene Grösse und Beschaffenheit haben,
3. welche mit einem Kennzeichen versehen sind,
4. welche keinen oder insoweit sie keinen lesbaren Namen enthalten,
5. insoweit darin die Person eines Gewählten nicht unzweifelhaft zu erkennen ist,
6. welche mehr Namen als zu Wählende enthalten,
7. insoweit darin Namen von nicht wählbaren Personen verzeichnet sind,
8. welche ausser der Bezeichnung des oder der zu Wählenden einen weiteren Inhalt haben.

Mehrere in einem Umschlage enthaltene Stimmzettel gelten als eine Stimme, wenn oder soweit sie auf den oder die gleichen Namen lauten: wenn oder soweit sie auf verschiedene Namen lauten, sind sie ungültig. Stimmzettel, die sich mit einem nach Abs. 1 ungültigen Stimmzettel in dem nämlichen Umschlage befinden, sind ungültig.

Art. 22

Ueber die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Stimmzettel sowie über alle bei Leitung des Wahlgeschäftes hervortretenden Zweifel und Bedenken entscheidet — vorbehaltlich der Prüfung der Wahlen durch die Kammer der Abgeordneten — der Wahlvorstand nach Stimmenmehrheit seiner Mitglieder. Im Falle der Stimmengleichheit ist die Stimme des Wahlvorstehers ausschlaggebend.

Die ungültigen Stimmzettel sind zum Zwecke der Prüfung durch die Kammer der Abgeordneten dem Wahlprotokolle beizufügen. Soweit die Ungültigkeitserklärung des Stimmzettels aus der Beschaffenheit des Umschlages abgeleitet wurde, ist auch der Umschlag anzuschliessen. Alle Stimmzettel und Umschläge, die nicht nach den vorstehenden Vorschriften dem Protokolle beizufügen sind, hat der Wahlvorsteher in Papier einzuschlagen, zu versiegeln und so lange aufzubewahren, bis die Kammer der Abgeordneten die Wahl endgültig geprüft hat.

Art. 23.

Ueber die Wahlhandlung ist ein Protokoll aufzunehmen, welches von den Mitgliedern des Wahlvorstandes zu unterzeichnen ist.

Art. 24.

Die Wahlprotokolle mit sämtlichen zugehörigen Schriftstücken sind von den Wahlvorstehern ungesäumt, jedenfalls aber so zeitig dem Wahlkommissär mitzuteilen, dass sie spätestens im Laufe des dritten Tages nach dem Wahltermine in dessen Hände gelangen.

Die Wahlvorsteher sind für die pünktliche Ausführung dieser Vorschrift verantwortlich.

Art. 25.

Behufs Ermittlung des Wahlergebnisses beruft der Wahlkommissär auf den vierten Tag nach dem Wahltermine in ein von ihm zu bestimmendes Lokal eine aus mindestens sechs und höchstens zwölf Wahlberechtigten des Wahlkreises bestehende Kommission zusammen. Die Verlegung des Ermittlungsgeschäftes auf einen späteren Tag ist nur in Notfällen zulässig.

Eines der Mitglieder der Wahlkommission ist als Protokollführer zu bestimmen.

Auf die Verhandlungen zur Ermittlung des Wahlergebnisses finden die Bestimmungen des Artikels 19 entsprechende Anwendung.

Art. 26.

Durch die Wahlkommission werden die Protokolle über die Wahlen in den einzelnen Wahlbezirken durchgesehen und die Ergebnisse der Wahlen zusammengestellt.

Das Ergebnis wird verkündet und sodann durch die zu amtlichen Kundmachungen dienenden Blätter bekannt gegeben.

Ueber die Handlung ist ein Protokoll aufzunehmen, aus welchem die Zahl der Wähler sowie der gültigen und ungültigen Stimmen, die Namen der Personen, auf welche Stimmen gefallen sind, und die Zahl dieser Stimmen für jeden einzelnen Wahlbezirk ersichtlich sein müssen und in welchem die Bedenken zu erwähnen sind, zu denen die Wahlen in einzelnen Bezirken etwa Veranlassung gegeben haben.

Zur Beseitigung solcher Bedenken ist der Wahlkommissär befugt die von den Wahlvorstehern aufbewahrten Stimmzettel und Umschläge (Artikel 22) einzufordern und einzusehen.

Das Protokoll ist von den Kommissionsmitgliedern zu unterzeichnen.

Art. 27.

Ist nach Artikel 14 Absatz 2 eine weitere Wahlhandlung notwendig, so hat der Wahlkommissär für diese den Termin festzusetzen, welcher nicht länger hinausgeschoben werden darf als höchstens vierzehn Tage nach der Ermittlung des Ergebnisses der ersten Wahl.

Art. 28.

Die weitere Wahlhandlung findet auf denselben Grundlagen und nach denselben Vorschriften statt wie die erste.

Insbesondere bleiben die Wahlbezirke, die Wahllokale und die Wahlvorsteher unverändert, soweit nicht eine Ersetzung der letzteren oder eine Verlegung der Wahllokale nach dem Ermessen der zuständigen Distriktsverwaltungsbehörden geboten erscheint.

Solche Abänderungen sind nach Vorschrift des Artikels 15 bekannt zu machen, ohne dass jedoch hiefür oder für die rücksichtlich der weiteren Wahlhandlung sonst erforderlichen Bekanntmachungen (Artikel 27) die dort festgesetzte Frist eingehalten zu werden braucht.

Auch ist die Bescheinigung darüber, dass die erwähnten Bekanntmachungen in ortsüblicher Weise erfolgt sind, nicht auf der Wählerliste zu erteilen, sondern von den Bürgermeistern den Wahlvorstehern noch vor dem Wahltermine besonders mitzuteilen.

Bei der weiteren Wahlhandlung sind dieselben Wählerlisten zu verwenden wie bei der ersten Wahl. Sie sind zu diesem Zwecke von dem Wahlakte zu trennen und den Wahlvorstehern zurückzustellen. Eine wiederholte Auslegung und Berichtigung derselben findet nicht statt.

Art. 29.

Der Gewählte ist sofort von der auf ihn gefallenen Wahl durch den Wahlkommissär in Kenntnis zu setzen und zur Erklärung über die Annahme derselben binnen längstens acht Tagen aufzufordern.

Im Falle einer Doppelwahl steht dem Gewählten das Recht zu sich für die Annahme der einen oder anderen Wahl innerhalb der im vorigen Absatze bezeichneten Frist zu entscheiden.

Im Falle der Ablehnung der Wahl oder der Erklärung des Gewählten für einen anderen Wahlkreis hat die Kreisregierung, Kammer des Innern, sofort eine neue Wahl zu veranlassen.

Für dieselbe gelten die Vorschriften des Artikels 28 mit der Massgabe, dass bei den zu erlassenden Bekanntmachungen die im Artikel 15 bestimmte achttägige Frist einzuhalten ist.

In gleicher Weise ist zu verfahren, wenn im Falle des Ausscheidens eines Abgeordneten während der Wahlperiode eine Neuwahl stattfindet. Tritt dieser Fall jedoch später als Ein Jahr nach den allgemeinen Wahlen ein, so müssen die gesamten Wahlvorbereitungen mit Einschluss der Aufstellung und Auslegung der Wählerlisten erneuert werden.

Art. 30.

Die Wahlhandlungen und die Ermittlung des Wahlergebnisses müssen von den Wahlvorstehern und Wahlkommissären mit pflichtmässiger und rücksichtsloser Unbefangenheit geleitet werden.

Jede Beschränkung der Freiheit der Wahl und jede Benützung eines obrigkeitlichen Einflusses auf die Wähler ist unbedingt zu unterlassen.

Art. 31.

Die Bestechung der Wähler hat, vorbehaltlich der im Strafgesetzbuche getroffenen Bestimmungen, die Ungültigkeit der Wahl, soweit sie die Bestechenden und die Bestochenen betrifft, zur Folge.

Art. 32.

Die Kosten der Bereitstellung des Wahl-

lokales einschliesslich der zur Vornahme des Wahlgeschäftes nötigen Gegenstände werden von den Gemeinden, alle übrigen Kosten des Wahlverfahrens werden vom Staate getragen.

Art. 33.

Die Einberufung der bei den allgemeinen Wahlen sowie bei einzelnen Neuwahlen gewählten Abgeordneten zur Landtagsversammlung erfolgt durch diejenige Kreisregierung, Kammer des Innern, in deren Bezirk die Abgeordneten gewählt sind.

Art. 34.

Jedes Mitglied des Landtags hat beim Eintritte in die Kammer den im Titel VII § 25 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Eid zu leisten.

Hiebei findet die Bestimmung in Artikel 5 Satz 2 Anwendung.

Art. 35.

Der Urlaub zum Zwecke der Teilnahme an den Verhandlungen des Landtags darf den gewählten Staatsbeamten und im öffentlichen Dienste stehenden Personen nicht verweigert werden. Das gleiche gilt von Offizieren, Sanitätsoffizieren und Beamten der Militärverwaltung, soferne nicht ausserordentliche Verhältnisse ihrer Entfernung vom Dienste entgegenstehen.

Art. 36.

Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt durch die Annahme einer Anstellung oder Beförderung im Reichs- oder Staatsdienste.

Die Abgeordneten sind jederzeit zum Austritte aus der Kammer berechtigt. Erfolgt der Austritt, während der Landtag versammelt ist, so ist die Austrittserklärung an die Kammer der Abgeordneten, ausserdem an das K. Staatsministerium des Innern abzugeben.

Art. 37.

Die während der Dauer der Wahlperiode in Erledigung kommenden Abgeordnetensitze werden durch Neuwahlen wieder besetzt.

Der Termin einer Neuwahl muss mindestens fünf Wochen vorher bekannt gegeben werden.

Art. 38.

Die Abgeordneten haben während der Landtagsversammlung sowie während der vorausgehenden und nachfolgenden acht Tage freie Fahrt auf den vom bayerischen Staate betriebenen Eisenbahnen nach verordnungsmässigen Bestimmungen zu beanspruchen und erhalten bei Beginn und bei Beendigung der Landtagsversammlung für die Reise zwischen dem Wohn- und Versammlungsorte, soweit dieselbe nicht auf obengenannten Bahnen zurückgelegt werden kann und soweit nicht freie Fahrt auf anderen Eisenbahnen im Wege der Vereinbarung erwirkt ist, als Reisekostenentschädigung fünfzig Pfennig für das Kilometer.

Jeder Abgeordnete erhält für die Dauer der Landtagsversammlung unter Einrechnung des vorausgehenden und nachfolgenden Tages eine tägliche Entschädigung im Betrage von zehn Mark nach Massgabe der näheren Bestimmungen der Geschäftsordnung.

Art. 39.

Die vorstehenden Bestimmungen sollen als Bestandteil der Verfassungsurkunde angesehen und können nur in der durch den Titel X § 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Form abgeändert werden.

Art. 40.

Das gegenwärtige Gesetz tritt mit dem Tage der Ausschreibung der nächsten allgemeinen Wahlen in Kraft.

Von dem nämlichen Zeitpunkte an tritt das Gesetz vom $\frac{\text{4. Juni 1848}}{\text{21. März 1881}}$ die Wahl der Landtagsabgeordneten betreffend ausser Wirksamkeit.

Die zum Vollzuge des gegenwärtigen Gesetzes erforderlichen Vorschriften werden von den zuständigen K. Staatsministerien erlassen.

Gegeben zu München, den 9. April 1906.

Luitpold, Prinz von Bayern,

Des Königreichs Bayern Verweser.

Frhr. v. Podewils, Dr. Graf v. Feilitzsch, v. Miltner, Dr. Wehner, v. Frauendorfer, v. Pfaff, Frhr. v. Horn.

Auf Allerhöchsten Befehl

der Ministerialrat

im K. Staatsministerium des Innern

Krazeisen.

Verfassungsrevision und Verwaltungsreform in Württemberg.

Von

K. von Göz, Stuttgart.

Das Jahr 1906 hat der württembergischen Gesetzgebung den Abschluss der Verfassungsrevision und die Neuordnung der Gemeinde- und Bezirksverwaltung gebracht. Der wesentliche Inhalt dieser Neuerungen soll im folgenden dargelegt werden.

A. Die Verfassungsrevision.

Von grundlegender Bedeutung ist das Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1906, betr. Abänderungen des IX. Kapitels der Verfassungsurkunde; ergänzend sind hinzugetreten das Gesetz vom 16. Juli 1906, betr. die Abänderung und Ergänzung des Landtagswahlgesetzes, die Verfügung des Ministeriums des Innern vom 10. Oktober 1906, betr. die Vollziehung des Landtagswahlgesetzes, die Verfügung des Ministeriums des Innern vom 10. Oktober 1906, betr. die Wahl der Mitglieder des ritterschaftlichen Adels zur Ersten Kammer, und die Verfügung des Ministeriums des Kirchen- und Schulwesens vom 17. November 1906, betr. die Wahl der Vertreter der evangelischen und der katholischen Kirche, der Landesuniversität und der Technischen Hochschule zur Ersten Kammer.

Das Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1906 verfolgt den Hauptzweck, einerseits die 23 sogenannten Privilegierten — 13 Mitglieder des ritterschaftlichen Adels, 6 evangelische Generalsuperintendenten, 3 katholische Geistliche und der Kanzler der Landesuniversität — aus der Zweiten Kammer auszuscheiden und hier durch eine Vermehrung der Abgeordneten der Stadt Stuttgart und die Zulassung von 17 Abgeordneten zweier Landeswahlkreise einen Ersatz zu schaffen, andererseits der Ersten Kammer neue Kräfte zuzuführen: 8 Mitglieder des ritterschaftlichen Adels, 4 Vertreter der evangelischen Kirche, 2 Vertreter der katholischen Kirche, je 1 Vertreter der Landesuniversität und der Technischen Hochschule, 2 Vertreter des Handels und der Industrie, 2 Vertreter der Landwirtschaft und 1 Vertreter des Handwerks. In Verbindung hiermit ist eine Abschwächung der ursprünglichen Budgetvorrechte der Zweiten Kammer durchgeführt; ausserdem wird das bestehende Recht aus Gründen der Zweckmässigkeit in einzelnen Punkten geändert.

Das Verfassungsgesetz besteht aus 31 Artikeln; Art. 1—7, 18, 20, 28 beziehen sich auf

die Zusammensetzung der Ständeversammlung und die notwendigen Eigenschaften eines Ständemitgliedes; Art. 8—12, 16 betreffen das aktive Wahlrecht zur Ständeversammlung, Art. 11, 13—16 die Wählbarkeit, Art. 16, 17, 19 das Wahlverfahren; Art. 21 handelt von der Legitimation der Ständemitglieder, Art. 22 von der Sitzordnung, Art. 23 vom zweiten Vizepräsidenten der Zweiten Kammer, Art. 24 von der Teilnahme der Minister an den Verhandlungen der ständischen Kommissionen, Art. 25 von der geschäftlichen Behandlung königlicher Anträge, Art. 26 vom Budgetrecht, Art. 27 von der Immunität der Ständemitglieder, Art. 29 vom ständischen Amtspersonal, Art. 30 von den Entschädigungen und Tagegeldern der Ständemitglieder; Art. 31 bestimmt als den Tag des Inkrafttretens des Gesetzes den 1. Dezember 1906.

I. Die Zusammensetzung der Ständeversammlung.

1. Die notwendigen gesetzlichen Eigenschaften eines Ständemitgliedes.

Für die Mitglieder der Ersten und der Zweiten Kammer bezeichnet die Verfassungsurkunde mit den §§ 134 und 135 in der Fassung des neuen Verfassungsgesetzes die Eigenschaften, deren Mangel von dem Eintritt in die Ständeversammlung ausschliesst und deren nachträglicher Verlust den Austritt aus derselben nach § 158 Ziff. 2 zur Folge hat. Diese Eigenschaften sind folgende:

1) Ein bestimmtes Alter: Für die Prinzen des königlichen Hauses und die übrigen erblichen Mitglieder der Ersten Kammer genügt die Erreichung der Volljährigkeit, die bei dem Kronprinzen mit zurückgelegtem 18. Lebensjahr (Haus-Ges. Art. 15, EinfG. z. BGB. Art. 57), bei den übrigen Prinzen und bei den sonstigen erblichen Mitgliedern der Ersten Kammer nach der Regelvorschrift des BGB. § 2 mit der Vollendung des 21. Lebensjahres eintritt, wogegen die Volljährigkeitserklärung nicht zum Eintritt in die Erste Kammer genügt, da der Vorschrift in § 3 Abs. 2 BGB. nur für privatrechtliche Verhältnisse Geltung zukommt. Im übrigen ist infolge der Initiative der Zweiten Kammer das erforderliche Alter von seither 30 auf 25 Jahre herabgesetzt worden. Zu Mitgliedern der Ersten und Zweiten Kammer können nur solche Personen gewählt oder ernannt werden, die am Tage der Wahl oder Ernennung das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, es genügt also nicht, dass der Gewählte in der Zeit zwischen der Wahl und dem Eintritt in die Ständeversammlung das vorgeschriebene Alter erreicht.

2) Männliches Geschlecht war von der Verfassungsurkunde als selbstverständliches Erfordernis vorausgesetzt, nunmehr ist es im Art. 7 des neuen VerfGes. ausdrücklich genannt.

3) Der Besitz der württembergischen Staatsangehörigkeit; im Falle der Wahl oder Ernennung muss der Eintretende die Staatsangehörigkeit am Tage der Wahl oder der Ernennung schon besessen haben (Art. 7 VerfGes. v. 1906).

4) Ein bestimmter Wohnsitz: Der Wohnsitz in Württemberg bildete schon nach § 147 VU. ein Erfordernis für die Wählbarkeit in die Zweite Kammer; das Verfassungsgesetz v. 1906 hat dieses Erfordernis auf alle Mitglieder der Ständeversammlung ausgedehnt und sich nur bei den Prinzen des königlichen Hauses und bei den Standesherren mit dem Wohnsitz im Deutschen Reich begnügt. Für das Erfordernis des Wohnsitzes ist, wie schon bisher nach § 147 VU. nicht der Wohnsitzbegriff des bürgerlichen Rechts massgebend, vielmehr genügt zu seiner Erfüllung ein Wohnsitz im Sinne der Steuergesetzgebung, d. h. die Innehabung einer Wohnung unter Umständen, die auf die Absicht

der dauernden Beibehaltung einer solchen schliessen lassen (§ 135 Abs. 3). Die Ausschliesslichkeit des Wohnsitzes wird nicht verlangt, neben dem Wohnsitz in Württemberg oder im Deutschen Reich darf ein solcher an einem oder an mehreren anderen Orten begründet sein.

5) Von dem Eintritt in die Ständeversammlung sind diejenigen Personen ausgeschlossen, denen aus besonderen Gründen nach § 142 Abs. 2 Ziff. 1—4 die Ausübung des Wahlrechts versagt ist.

a) Personen, die unter Vormundschaft stehen, entmündigt sind oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft stehen (vgl. BGB. § 1910).

b) Personen, über deren Vermögen der Konkurs eröffnet ist, während der Dauer des Verfahrens; massgebend sind die Bestimmungen der Reichskonkursordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 1898 (RGB. S. 612). Die Unfähigkeit beginnt sofort mit der Eröffnung des Konkursverfahrens im Sinne des § 102, da die hiegegen zugelassene sofortige Beschwerde keinen Suspensiv-Effekt hat, und endet mit der Aufhebung des Eröffnungsbeschlusses, sowie mit der Beendigung des Konkursverfahrens (§§ 116, 163. 190, 203, 204); bei der Aufhebung des Eröffnungsbeschlusses wirkt die Aufhebung rückwärts.

c) Personen, welche — den Fall eines vorübergehenden Unglücks ausgenommen — eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorangegangenen Jahr bezogen haben und diese zur Zeit des endgültigen Abschlusses der Wählerliste nicht wieder erstattet haben. Werden in Notstandsjahren Unterstützungen aus öffentlichen Kassen für ganze Klassen von Gemeindeangehörigen gewährt, so wird davon das Wahlrecht nicht berührt. Die Befreiung von der Entrichtung des Schulgelds und die unentgeltliche Abgabe von Schulbüchern und anderen Lehrmitteln, sowie die Bezahlung der Kosten der Zwangserziehung gelten nicht als Armenunterstützung (Vollz.-Verf. v. 10. Oktober 1906 § 3 Abs. 1 Ziff. 3). Der vorübergehende Fall eines Unglücks kann auch angenommen werden, wenn die Krankheit eines Familienangehörigen zu einer Armenunterstützung genötigt hat (vgl. a. a. O.). Der Ersatz einer Armenunterstützung muss nicht aus eigenen Mitteln des Unterstützten geleistet worden sein.

d) Personen, denen infolge rechtskräftiger Verurteilung der Vollgenuss der staatsbürgerlichen Rechte entzogen ist, für die Zeit der Entziehung, sofern sie nicht in diese Rechte wieder eingesetzt sind. Mit der neuen Fassung ist die seitherige unpraktische Ausschliessung solcher Personen aufgehoben, gegen die mit der Eröffnung des Hauptverfahrens durch eine der Beschwerde nicht unterliegende Entscheidung der Strafkammer des Landgerichts die zeitliche Entziehung der staats- und gemeindebürgerlichen Wahl- und Wählbarkeitsrechte deshalb ausgesprochen worden ist, weil nach deren Ermessen als wahrscheinlich anzunehmen ist, dass die Verurteilung eine Entziehung dieser Rechte zur Folge haben werde (Art. 4 AusfGes. zur StPO. vom 4. März 1879, Regbl. S. 50).

6) Nach VU. § 148 war jeder, dessen Vater bereits Mitglied der Ständeversammlung, der Ersten oder Zweiten Kammer, ist, ausgeschlossen, sofern der Vater nicht freiwillig zurücktritt. Diese der inneren Berechtigung ermangelnde Ausnahmevorschrift ist durch Art. 15 des VerfGes. v. 16 Juli 1906 beseitigt worden.

2. Die Erste Kammer.

Die Erste Kammer, welche die seitherige Bezeichnung als „Kammer der Standesherren“ verloren hat, besteht (VU. § 129):

A) aus den volljährigen Prinzen des königlichen Hauses ohne Unterscheidung, ob der Vater selbst noch am Leben und Mitglied der Kammer ist oder nicht (zur Zeit vier);

B) aus den Häuptern der standesherrlichen Familien, auf deren Besitzungen vormals eine Reichs- oder Kreistagsstimme geruht hat. Diese Landstandschaft setzt das Zusammentreffen von drei Erfordernissen voraus:

a) die rechtmässige nach dem Hausgesetz ebenbürtige Abstammung von einer ehemals mit dinglicher Reichstandschaft versehenen fürstlichen oder gräflichen Familie, die der württembergischen Landeshoheit unterworfen wurde;

b) den Besitz von Gütern, auf denen eine Kreis- oder Reichstagsstimme ruhte;

c) die ununterbrochene Fortdauer des Besitzes (lit. b) in der standesherrlichen Familie (lit. a) seit dem Jahre 1806, so dass jede Veräusserung des Gutes an einen Dritten oder an eine Familie, die nicht von Rechts wegen zur Nachfolge in die Herrschaft berufen ist, das Standschaftsrecht endgültig für alle Zeiten aufhebt.

Als Haupt der Familie gilt derjenige Besitzer einer solchen Standesherrschaft, der auf Grund der Stammgutserbfolge, eines Familienvertrags oder Familienstatuts von Todes wegen oder unter Lebenden in den ausschliesslichen Besitz derselben gelangt ist. Die Erwerbung mehrerer Standesherrschaften begründet nicht ein mehrfaches Stimmrecht. Die Zahl der Häupter standesherrlicher Familien mit Landstandschaftsrecht beträgt zur Zeit 18 (Staatshandbuch von 1907, Teil 1, S. 185). Ausgeschlossen sind die sog. Personalisten, d. h. diejenigen Familien, deren Häupter im Jahre 1806 zwar Sitz und Stimme auf dem Reichstag hatten, aber sich damals nicht im Besitze einer Herrschaft befanden, mit der eine Reichs- oder Kreistagsstimme verbunden war.

Den Standesherren sind vollkommen gleichgestellt die Häupter der gräflichen Familien von Rechberg und von Neipperg, die auf Grund des ursprünglichen § 130 VU. vom König zu erblichen Mitgliedern ernannt waren, solange sie sich im Besitze ihres mit Fideikommiss belegten nach dem Recht der Erstgeburt sich vererbenden Grundvermögens im Königreich befinden.

C) Eine standesherrliche Gemeinschaft im Sinne des § 129 Ziff. 2 der alten VU. liegt vor, wenn mehrere ehemals reichsfürstliche oder reichsgräfliche Familien ein standesherrliches Gut in ungeteilter Gemeinschaft besitzen; das Standschaftsrecht, das auch hier von den in Lit. B bezeichneten Voraussetzungen abhängig war, wurde durch einen Vertreter ausgeübt, dessen Aufstellung in Gemässheit der Familienverträge erfolgte. Von früher fünf solche Gemeinschaften ist die letzte im Jahre 1890 erloschen. Die Entstehung neuer Gemeinschaften ist nicht völlig ausgeschlossen. Der Entwurf von 1897 hatte diese Möglichkeit berücksichtigt, wogegen das Gesetz von 1906 die Gemeinschaften unerwähnt lässt. Sollten je wieder neue Gemeinschaften entstehen, so fehlt in Zukunft eine Verfassungsnorm, auf die sie einen Anspruch auf eine Vertretung in der Ersten Kammer stützen könnten.

D) Die Praxis und die Wissenschaft kennen innerhalb der Ersten Kammer auch „ruhende Stimmen“. Wenn das Haupt einer zur Landstandschaft berufenen Familie zur Zeit der Einberufung des Landtages wegen eines persönlichen Mangels zur Stimmführung unfähig ist, wird seine Stimme als ruhend bezeichnet. Solchen ruhenden Stimmen wird die praktische Bedeutung beigemessen, dass sie bei der Feststellung der Zahl der Kammermitglieder zum Zweck der Berechnung der Zahl der vom König nach § 132 erblich

oder auf Lebenszeit zu ernennenden Mitglieder eingerechnet werden; irrtümlich ist dagegen die Behauptung, dass sie nach der Praxis auch bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit der Ersten Kammer (VU. § 160 Abs. 1) in Betracht kamen.

Der Verfassungsurkunde sind ruhende Stimmen vollständig unbekannt, dem Namen und der Sache nach, auch in den Verhandlungen, die der Verabschiedung der Verfassung vorausgegangen sind, lässt sich keine Spur von ruhenden Stimmen erkennen. Solange es in Deutschland noch keine oder nur wenige Eisenbahnen gab und grössere Reisen mit einem erheblichen Aufwand an Zeit, Mühe und Kosten verbunden waren, hielt es unter Umständen schwer, die Mitglieder der Ersten Kammer in der zur Beschlussfähigkeit erforderlichen hälftigen Zahl zu versammeln; in jener Zeit war daher die Neigung besonders stark, die Zahl der verfügbaren lebenslänglichen Mitglieder nach Tunlichkeit zu steigern. Diese Neigung hat die Einrichtung der ruhenden Stimmen geschaffen und weiter entwickelt. Die Berücksichtigung dieser Stimmen bei der Berechnung der Zahl der vom König zu ernennenden Mitglieder ist von der Ersten Kammer der Regierung anempfohlen und von der Regierung nach einigem Zögern angenommen worden. In einer Adresse vom 21. Januar 1830 war die Kammer der Standesherren noch davon ausgegangen, dass die ruhenden Stimmen nicht in Berechnung zu nehmen seien, und auch ein Geheimeratsreskript vom 21. Februar 1830 hatte sich bei der Beantwortung der Adresse auf den Boden dieser Berechnung gestellt. Dagegen ist in dem Geheimeratsreskript vom 19. Januar 1833 in Bescheidung einer Eingabe der Ersten Kammer vom 2. April 1830 bemerkt: „Da ihr nunmehr selbst den Antrag darauf macht, dass in Beziehung auf die Zahl der von Uns zu ernennenden Mitglieder eurer Kammer für künftige Berechnungen als feste Norm angenommen werde, die ruhenden Stimmen mitzuzählen, so hat es dabei sein Bewenden.“ Hierauf hat die Erste Kammer mit der Adresse vom 9. März 1833 entgegnet: „Da Eure K. Majestät damit einverstanden zu sein allergnädigst erklärt haben, dass für künftige Berechnungen des Zahlenverhältnisses zwischen den durch Geburt berechtigten und den von Eurer Königlichen Majestät ernannten Mitgliedern der Ersten Kammer als feste Norm angenommen werde, die ruhenden Stimmen mitzuzählen, so würde künftig eine gleiche Behandlungsweise von seiten der hohen Staatsregierung sowohl als von seiten der Ersten Kammer hierin eintreten und es somit auch keinem Anstand unterliegen, dass ein Stimmrecht nur für ruhend angesehen wird, wenn der Besitzer wegen persönlichen Mangels zur Stimmführung unfähig sein sollte.“

Diese Begriffsbestimmung der ruhenden Stimme hält sich in den Schranken des juristischen Sprachgebrauchs, wie er z. B. im BGB. §§ 1676/8, 1694, 1696 bei dem Ruhen der elterlichen Gewalt und im Reichstagswahlgesetz § 2, sowie im Reichsmilitärgesetz § 49 bei dem Ruhen des Wahlrechts der Militärpersonen sich offenbart; im weiteren Verlauf wurde jedoch der Begriff über den Sprachgebrauch der Gesetze, der Wissenschaft und des gewöhnlichen Lebens hinaus mehr und mehr verallgemeinert; das Ruhen einer Stimme wurde unterstellt nicht nur wegen unzureichender Kompetenz oder Konkurses oder Geisteskrankheit eines Standesherrn, wegen gerichtlicher Sequestration einer Standesherrschaft infolge Verweigerung der Huldigung, wegen Uebergangs des Besitzes einer Standesherrschaft an eine Frau, sondern auch in Fällen, in denen ein beanspruchtes Stimmrecht nicht nachgewiesen war oder über das Erlöschen eines Stimmrechts Streit herrschte und Ungewissheit bestand, oder das Wiederaufleben einer erloschenen Sekundogeniturlinie möglich war.

Die Berücksichtigung der ruhenden Stimmen bei der Berechnung der Zahl der vom König zu ernennenden Mitglieder widerstreitet den bestimmten, nach ihrem Wortlaut durchaus klaren und einer anderen Auslegung nicht fähigen Vorschriften der Verfassungsurkunde und ist daher als verfassungswidrig und rechtlich unzulässig zurückzuweisen. Die VU. anerkennt als Mitglieder der Ersten Kammer ausschliesslich die in § 129 aufgezählten; für diese Mitglieder ist der Eintritt in die Erste Kammer bedingt durch die in §§ 134 und 135 in Ansehung des Geschlechts, des Alters, des Staatsbürgerrechts, der bürgerlichen Ehrenrechte und der rechtlichen Selbständigkeit aufgestellten Erfordernisse. Fehlt eine dieser Eigenschaften, so kommt es nach den klaren Bestimmungen der VU. nicht zu einem Ruhen des durch die betreffende Eigenschaft bedingten Stimmrechts, vielmehr ist dann der Eintritt in die Kammer ausgeschlossen oder es erlischt eine bereits begründete Mitgliedschaft; ausdrücklich schreibt § 158 VU. den Austritt eines Mitglieds der Kammer vor, wenn es in der Zwischenzeit eine der erforderlichen Eigenschaften verliert. Einer Person aber, die wegen eines Mangels der nötigen Eigenschaften nicht in die Erste Kammer eintreten darf oder aus ihr ausgeschieden ist, wird nirgends in der Verfassungsurkunde ein Einfluss auf die Zusammensetzung dieser Kammer zugestanden. Der § 132 VU. will dem Einfluss der vom König ernannten Mitglieder gegenüber den durch ihre Geburt berufenen Mitgliedern eine Schranke ziehen; die ernannten Mitglieder sollen über nicht mehr als $^1/_3$ Stimmen der sonstigen Mitglieder oder $^1/_4$ der Gesamtstimmen verfügen, nach diesem Grund und nach seinem Wortlaut hat er nur vollberechtigte Kammermitglieder, nur vorhandene und wirksame Stimmrechte im Auge, für ruhende Stimmen, für Stimmrechte, die nicht ausgeübt werden können, die nur fingiert werden, ist hier kein Raum. Zuzugeben ist allerdings, dass seit etwa 70 Jahren in der Praxis der Ersten Kammer und der Regierung eine gegenteilige Uebung befolgt worden ist, allein hieraus darf ein dieses Verfahren rechtfertigendes Gewohnheitsrecht nicht abgeleitet werden, denn bis zum 1. Januar 1900 galt in Württemberg der Satz, dass ein Landesgesetz durch Gewohnheitsrecht nicht aufgehoben und nicht abgeändert werden kann.

Die Rechtmässigkeit der gegenwärtigen Zusammensetzung der Ersten Kammer wird übrigens von der Zurückweisung der ruhenden Stimmen nicht berührt, da im massgebenden Zeitpunkt der letzten Ernennung eines lebenslänglichen Mitglieds die Gesamtzahl der ernannten Mitglieder im richtigen Verhältnis zur Gesamtzahl der übrigen vollberechtigten Kammermitglieder stand. Für die Zukunft hat die Streitfrage in Ansehung der ordentlichen lebenslänglichen Mitglieder ihr praktisches Interesse verloren, da deren Zahl auf sechs festgelegt ist; dagegen sind die hier entwickelten Gesichtspunkte bei der Beantwortung der in Zukunft erheblichen Frage zu beachten, ob standesherrliche Landstandschaftsrechte dauernd weggefallen sind (vgl. § 130 neue Fassung).

E) Aus höchstens sechs von dem König nach freiem Ermessen auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern (§ 129 Ziff. 3).

Insoweit als standesherrliche Landstandschaftsrechte (§ 129 Ziff. 2) auf andere Weise als durch freiwilligen Entschluss dauernd wegfallen, erhöht sich entsprechend die Höchstzahl der nach § 129 Ziff. 3 von dem König auf Lebenszeit zu ernennenden Mitglieder (§ 130). Diese eventuelle Ernennung weiterer lebenslänglicher Mitglieder ist ein Recht des Königs, dessen Ausübung seinem Ermessen anheimgestellt ist; der § 130 begründet nicht eine Verpflichtung der Krone und schafft nicht einen Rechtsanspruch der Ersten Kammer. Ob die Voraussetzungen der Ernennung eines weiteren lebenslänglichen Mit-

glieds vorliegen, ist eine Tatfrage, die in erster Linie von der Krone zu prüfen und zu entscheiden ist. Zu verneinen ist diese Frage, wenn ein standesherrliches Landstandschaftsrecht durch freiwillige Veräusserung der Standesherrschaft, durch Verzicht auf das württembergische Staatsbürgerrecht, durch die Aufgabe des Wohnsitzes im deutschen Reich wegfällt, oder wenn das Landstandschaftsrecht nur ruht und nicht dauernd in Wegfall kommt; zu bejahen ist die Frage insbesondere, wenn eine standesherrliche Familie ausstirbt oder zur Veräusserung der Standesherrschaft gezwungen ist. Auch muss der dauernde Wegfall des Landstandschaftsrechtes unter der Herrschaft des neuen § 130 eingetreten sein; als Ersatz für früher weggefallene Landstandschaftsrechte ist die Ernennung lebenslänglicher Mitglieder nicht zugelassen.

F) Aus acht Mitgliedern des ritterschaftlichen Adels (§ 129 Ziff. 4 u. § 132).

G) Aus dem Präsidenten des Evangelischen Konsistoriums, dem Präsidenten der Evangelischen Landessynode — im Falle der Erledigung der Stelle dem durch die Landessynodalordnung bestimmten Stellvertreter desselben — und zwei evangelischen Generalsuperintendenten, ferner einem Vertreter des Bischöflichen Ordinariats (des Landesbischofs nebst dem Domkapitel) und einem von den katholischen Dekanen aus ihrer Mitte gewählten Mitgliede (§ 129 Ziff. 6 und § 132a Abs. 1 und 2).

H) Aus je einem Vertreter der Landesuniversität in Tübingen und der Technischen Hochschule in Stuttgart (§ 129 Ziff. 6 und § 132a Abs. 3).

I) Aus zwei Vertretern des Handels und der Industrie, zwei Vertretern der Landwirtschaft und einem Vertreter des Handwerks (§ 129 Ziff. 7 u. § 132b).

Im Ganzen zählt zur Zeit die Erste Kammer 51 Mitglieder.

Das bisherige Recht der erblichen Mitglieder der Ersten Kammer, nach freiem Belieben ohne Angabe eines Grundes ihre Stimme einem anderen Mitgliede oder dem präsumtiven Nachfolger in der Standesherrschaft zu übertragen, die Einrichtung der sogenannten Geisterstimmen ist durch Abs. 1 des neuen § 156 beseitigt; nach diesem Abs. 1 berechtigt auch der Besitz mehrerer Standesherrschaften nicht zu einem mehrfachen Stimmrecht. In beschränktem Umfange ist ein Recht der Stellvertretung in dem § 156 nach der Fassung des Art. 18 des VerfGes. anerkannt:

a) Es ist beschränkt auf die standesherrlichen Mitglieder im Sinne des § 129 Ziff. 2.

b) Es setzt eine Verhinderung am persönlichen Erscheinen durch Krankheit oder andere nicht einen Ausschliessungsgrund bildende Gründe und eine Anerkennung dieser Gründe, also eine Genehmigung der Stellvertretung durch die Kammer, voraus.

c) Als Stellvertreter kann nur ein Agnat bestellt werden, der in seiner Person die zum Eintritt in die Ständeversammlung erforderlichen Eigenschaften vereinigt (Abs. 4).

d) Steht ein standesherrliches Mitglied unter Vormundschaft, so ist seinem Vormund das Recht eingeräumt, einen geeigneten Agnaten mit der Stellvertretung zu beauftragen oder, wenn er selbst Agnat ist, die Stellvertretung zu übernehmen (Abs. 3).

Das Rechtsverhältnis zwischen dem Vertretenen und dem Vertreter bestimmt sich nach den Regeln des Auftrags. Auch eine Frau ist als Vormünderin zur Bestellung eines Vertreters befugt; denn das Recht hiezu ist in der Verfassungsurkunde ohne jede Einschränkung dem „Vormund“ zugestanden, und wer Vormund ist, bestimmt sich lediglich nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts.

Die Stellvertreter haben ihre Befugnis durch eine Vollmachtsurkunde (§ 159 Abs. 1),

die auch die Substitutionsbefugnis enthalten kann, unter Anschluss des an den Vertretenen erlassenen Einberufungsschreibens nachzuweisen.

Die seither in § 162 VU. geregelte Sitz- und Stimmordnung ist nach der neuen Fassung des § 162 (Art. 22 VerfGes.) der Feststellung durch die Geschäftsordnung überwiesen.

Der Verlust der Mitgliedschaft tritt abgesehen vom Tode ein:

a) bei allen Mitgliedern der Ständeversammlung durch Verzicht (vgl. § 131 und § 147 Abs. 2), doch müssen die durch ihr Amt berufenen zugleich auf dieses verzichten, ferner durch Ausschliessung von der Landstandschaft gemäss Erkenntnis des Staatsgerichtshofs (§§ 199, 203) und durch das Wegfallen eines der Erfordernisse des § 135;

b) bei den Standesherrn durch den Verlust des für die Landstandschaft massgebenden Grundbesitzes (§ 129 Ziff. 2);

c) bei den Prinzen des königlichen Hauses, den Standesherren und den Abgeordneten der Ritterschaft durch den Verlust des massgebenden Standes;

d) bei den durch das Amt in die Erste Kammer Berufenen mit dem Verlust des massgebenden Amtes infolge von Dienstentlassung, Pensionierung, Rücktritt vom Amt, Versetzung auf ein anderes Amt;

e) bei den gewählten Mitgliedern durch den Ablauf der Wahlperiode (§ 157), die Auflösung der Ständeversammlung (§ 186), die Annahme eines Staatsamts oder das Vorrücken in ein höheres Amt (§ 146 Abs. 4), durch die erfolgreiche Anfechtung der Wahl.

f) bei den auf Vorschlagswahlen vom König ernannten Mitgliedern der Ersten Kammer durch Ablauf der Wahlperiode und Auflösung der Ständeversammlung.

Ergeben sich bezüglich des Verlustes der Mitgliedschaft im einzelnen Falle Anstände, so hat hierüber in erster Linie die beteiligte Kammer zu entscheiden (§ 160). Soweit dabei eine Mitwirkung der Regierung erfordert wird, wie dies insbesondere bei einer infolge des Austritts eines gewählten Mitglieds nötigen Neuwahl der Fall ist (vgl. Landtagswahlgesetz Art. 23 und 24), kann auch ihr ein selbständiges Prüfungsrecht nicht versagt werden.

3. Die Zweite Kammer.

Die Zweite Kammer, auch Kammer der Abgeordneten genannt (§ 133), besteht:

1. aus je einem Abgeordneten eines jeden Oberamtsbezirks,

2. aus sechs Abgeordneten der Stadt Stuttgart und je einem Abgeordneten der Städte Tübingen, Ludwigsburg, Ellwangen, Ulm, Heilbronn und Reutlingen,

3. aus siebzehn Abgeordeten zweier Landeswahlkreise, von denen der erste den Neckarkreis und den Jagstkreis umfasst und neun Abgeordnete wählt, der zweite den Schwarzwaldkreis und den Donaukreis umfasst und acht Abgeordnete wählt.

Die Gesamtzahl der Mitglieder der Zweiten Kammer beträgt hiernach 92 (1: 25023 E.), darunter 12 Abgeordnete der Städte und 63 Abgeordnete der Oberamtsbezirke, die in 70 Wahlbezirken durch das allgemeine direkte geheime Wahlrecht berufen werden; dieses Wahlrecht ist auch massgebend für die siebzehn Abgeordneten der zwei Landeswahlkreise. Diese, wie die sechs Abgeordneten der Stadt Stuttgart werden in einem Wahlgang nach dem Grundsatz der Listen- und Verhältniswahl gewählt; für die übrigen 69 Abgeordnete

ist das System der Einerwahl beibehalten. Für die Städte mit eigenen Abgeordneten bildet der Stadtbezirk, die städtische Markung, den Wahlbezirk; bei Stuttgart fällt der Stadtbezirk mit dem einem Oberamtsbezirk gleichstehenden Stadtdirektionsbezirk zusammen. Von der Teilnahme an der Wahl der Abgeordneten des Oberamts sind die Städte mit eigenen Abgeordneten ausgeschlossen.

Das Stimmrecht kann nur in Person ausgeübt werden, Stimmübertragung ist ausgeschlossen (§ 156 Abs. 1). Die Sitz- und Stimmordnung ist auch für die Zweite Kammer der Bestimmung durch die Geschäftsordnung überlassen (§ 162 neue Fassung).

Nach § 157 in der Fassung des Art. 19 des VerfGes. muss je nach Ablauf von sechs Jahren gerechnet vom Tage der letzten allgemeinen Hauptwahl der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und Städte zur Zweiten Kammer (§ 133 Ziff. 1 und 2) eine neue Wahl sämtlicher durch Wahl berufener Mitglieder der Ständeversammlung angeordnet werden, bei welcher Neuwahl die bisherigen Mitglieder wieder wählbar sind. Als Beginn der sechsjährigen Wahlperiode des § 157 wurde früher der Zeitpunkt des erstmaligen Zusammentritts der Ständeversammlung angesehen; seit dem Jahre 1861 wird von der Regierung und den Ständen übereinstimmend angenommen, dass die Wahlperiode mit dem Tage anfängt, an dem die letzte der allgemein angeordneten Wahlen, sei dies nun eine ritterschaftliche oder eine sonstige Wahl insbesondere eine Stichwahl vollzogen wurde. Nunmehr ist als Beginn der Wahlperiode der Tag der allgemeinen Hauptwahl der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und Städte gesetzlich festgelegt. Das Wort „Hauptwahl“ bildet einen Gegensatz einerseits zu den Ersatzwahlen einzelner Bezirke andererseits zur Stichwahl im seitherigen Sinn und zum zweiten Wahlgang des romanischen Wahlsystems.

Die Mitgliedschaft der Zweiten Kammer geht nach denselben bereits erörterten Grundsätzen verloren wie die Mitgliedschaft der Ersten Kammer (VU. § 158).

4. Die Berufung der Mitglieder der Ständeversammlung.

I. Während die Berufung für die Mitglieder der Zweiten Kammer ausschliesslich auf der Wahl in grösseren oder kleineren Wahlbezirken beruht und so der Zweiten Kammer nunmehr der Charakter einer reinen Wahlkammer gewahrt ist, kommen für die Mitglieder der Ersten Kammer verschiedene Berufungsgründe in Betracht; lediglich die Geburt und das damit gegebene Standesvorrecht berechtigt die Prinzen des königlichen Hauses und die Standesherren (§ 129 Ziff. 1 u. 2) zum Eintritt; ausschliesslich der königlichen Ernennung verdanken die auf Lebenszeit ernannten Mitglieder (§ 129 Ziff. 3) den Sitz in der Ersten Kammer; allein die amtliche Stellung, die in einem Falle auf eine den verfassungsmässigen Vorschriften nicht unterliegende Wahl zurückzuführen ist, bedingt den Eintritt der Präsidenten des evangelischen Konsistoriums und der evangelischen Landessynode (§ 129 Ziff. 5) in die Erste Kammer; die Amtsstellung in Verbindung mit einer Wahl durch Amtsgenossen führt zu der Berufung der übrigen Vertreter der Kirchen (§ 129 Ziff. 5) und der Vertreter der Hochschulen (§ 129 Ziff. 6); das Standesvorrecht in Verbindung mit einer Wahl durch die Standesgenossen begründet die Berufung der acht Mitglieder des ritterschaftlichen Adels (§ 129 Ziff. 4); berufliche Stellung, Vorschlagswahl und königliche Ernennung wirken zusammen bei der Berufung der fünf Vertreter des Gewerbes und der Landwirtschaft (§ 129 Ziff. 7).

Die gesetzlichen Vorschriften für die Berufung der Mitglieder der Ersten Kammer sind in der Hauptsache in der Verfassungsurkunde selbst (§§ 136—158) enthalten, ergänzt wer-

den sie nur in Ansehung der Vorschlagswahlen für die Ernennung der Vertreter von Gewerbe und Landwirtschaft durch die Art. 45—48 des Landtagswahlgesetzes. Dagegen werden für die Wahlen in die Zweite Kammer die Vorschriften der Verfassungsurkunde in weitem Umfange durch die Bestimmungen des Landtagswahlgesetzes ergänzt. Die Novelle zum Landtagswahlgesetz vom 16. Juli 1906 (Regbl. S. 174) hat die bestehenden Vorschriften den neuen Verfassungsbestimmungen angepasst und insbesondere für die Wahl der sechs Abgeordneten der Stadt Stuttgart (Art. 27—39), für die Wahl der siebzehn Abgeordneten zweier Landeswahlkreise (Art. 40—44) und für die Vorschlagswahlen zur Ersten Kammer (Art. 45—48) neue Vorschriften hinzugefügt. Als Landtagswahlgesetz sind diese Bestimmungen in der jetzt gültigen Fassung im Regierungsblatt von 1906 S. 165 bis 204 veröffentlicht. Zur Vollziehung des Gesetzes ist die Verfügung des Ministeriums des Innern vom 10. Oktober 1906 (Regbl. S. 597) ergangen unter Aufhebung der seither gültigen Verfügungen vom 6. Novbr. 1882 und vom 28. Febr. 1900 (vgl. Schlussbestimmung § 54).

II. Den wichtigsten Berufungsgrund bildet hiernach die Wahl: sie kommt in Betracht für alle Mitglieder der Zweiten Kammer, ferner für die acht ritterschaftlichen Abgeordneten, für je zwei Vertreter der evangelischen und der katholischen Kirche, für die zwei Vertreter der Hochschulen und für die fünf Vertreter von Gewerbe und Landwirtschaft in der Ersten Kammer. Für diese Wahlen gelten teils gemeinsame teils besondere Vorschriften.

A) Gemeinsame Vorschriften.

1. Die Wählbarkeit.

Der zu Wählende muss im Besitze der wesentlichen Eigenschaften eines Ständemitglieds sein (§§ 134 u. 135, 146 Abs. 1), auch für Beamte ist dies ausreichend, insbesondere bedürfen sie zur Annahme einer Wahl keines Urlaubs (§ 146 Abs. 3); ausserdem sind noch folgende allgemeine Einschränkungen der Wählbarkeit vorgesehen.

a) Die der Ersten Kammer durch Geburt oder Amt angehörenden Mitglieder (Prinzen, Standesherren, zwei Vertreter der evangelischen Kirche) können in die Ständeversammlung nicht gewählt werden (§ 146 Abs. 2); durch die neue Fassung dieser Vorschrift ist das Hindernis, das seither der Wählbarkeit der Mitglieder der Ritterschaft bei den allgemeinen Wahlen für die Zweite Kammer entgegenstand, beseitigt worden. Den vom § 146 Abs. 2 nicht getroffenen Mitgliedern der Ersten Kammer, den lebenslänglichen Mitgliedern, den gewählten Vertretern des ritterschaftlichen Adels, den gewählten Vertretern der Kirchen, der Hochschulen, des gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufes ist die Wählbarkeit in die Zweite Kammer nicht entzogen; zutreffendenfalls haben sie Entscheidung darüber zu treffen, ob sie der Ersten oder der Zweiten Kammer als Mitglieder angehören wollen.

b) Wer mehrmals in die Ständeversammlung gewählt worden ist, kann nur eine der auf ihn gefallenen Wahlen annehmen. Niemand kann gleichzeitig Mitglied beider Kammern sein (§ 147 in der Fassung des Art. 14 des VerfGes.). Nimmt ein nicht unter § 146 Abs. 2 fallendes Mitglied der Ersten Kammer eine Wahl in die Zweite Kammer an oder ein Mitglied der Zweiten Kammer eine Wahl oder eine Ernennung in die Erste Kammer oder ein die Mitgliedschaft in dieser begründendes Amt, so scheidet er von selbst aus der Kammer aus, der er seither angehört hat.

c) Die Mitglieder der Wahlkommissionen können nicht durch die Wahlhandlung, bei deren Leitung sie beteiligt sind, gewählt werden. Ebenso sind bei den Wahlen

der Ritterschaft die zur Leitung der Wahlhandlung zuzuziehenden ritterschaftlichen Mitglieder (§ 132 Abs. 2) nicht wählbar (§ 151 Abs. 2 u. 3 in der Fassung des Art. 16 des VerfGes.).

d) Wenn ein gewähltes Ständemitglied ein besoldetes Reichs- oder Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienst in ein Amt eintritt, mit dem ein höherer Gehalt oder Rang verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in der Ständeversammlung und kann seine Stelle in derselben nur durch neue Wahl wieder erlangen (§ 146 Abs. 4). Diese für beide Kammern gültige Vorschrift entspricht inhaltlich durchaus dem Art. 21 der Reichsverfassung, der sich auf die Mitgliedschaft von Beamten im Reichstage bezieht. Ob im einzelnen Falle die Voraussetzungen des § 146 Abs. 4 vorliegen und ein Verlust der Kammermitgliedschaft anzunehmen ist, hat die beteiligte Kammer in erster Linie zu entscheiden, daneben steht der Regierung für die Frage der Anordnung einer Neuwahl ein selbständiges Prüfungsrecht zu; für Kollisionsfälle sind besondere gesetzliche Bestimmungen nicht vorgesehen. Nach der Absicht des Gesetzgebers ist bei der praktischen Handhabung des § 146 Abs. 4 die Auslegung des Art. 21 der Reichsverfassung zu beachten. Massgebend dürfte der Zeitpunkt des Eintritts in das Amt sein; unerheblich ist die blosse Verleihung eines höheren Rangs unter Beibehaltung der bisherigen Stelle oder das Vorrücken in einen höheren Gehalt auf der bisherigen Stelle, desgleichen die Uebernahme von Gemeinde-, Korporations-, Kirchen- und Hofämtern. Unter Amt ist eine dienstliche Stelle mit einem bestimmten Kreise dienstlicher Aufgaben, Pflichten und Rechte zu verstehen, unter Gehalt der feste pensionsberechtigte Dienstgehalt.

2. Das aktive Wahlrecht.

Zur Ausübung des Wahlrechts für die Ständeversammlung oder mit anderen Worten zur Teilnahme an einer Wahl für die Ständeversammlung sind nach § 142 in der Fassung des Art. 9 des VerfGes. erforderlich:

1. Männliches Geschlecht.

2. Der Besitz der württemb. Staatsangehörigkeit.

3. Die Zurücklegung des 25. Lebensjahrs; dieses muss spätestens an dem dem ersten Wahltag vorangehenden Kalendertag zurückgelegt sein. Dabei wird aber nach BGB. § 187 Abs. 2 der Tag der Geburt mitgerechnet; es genügt also, wenn der Geburtstag des Wählers mit dem ersten Wahltag zusammenfällt (vgl. § 3 Abs. 2 der Vollz.Verf. zum Landtagswahlgesetz v. 10. Okt. 1906).

Ausgeschlossen sind die in § 142 Abs. 2 Ziff. 1—4 bezeichneten Personen, bei denen auch, wie bereits dargelegt ist, die Wählbarkeit in Wegfall kommt.

Für die zum aktiven Heer gehörigen Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten ruht das Wahlrecht. Zur Disposition gestellte Offiziere, die nicht in einem aktiven Kommandoverhältnis stehen, sowie die Offiziere und Mannschaften des Landjägerkorps sind wahlberechtigt (Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49, Vollz.Verf. vom 10. Oktbr. 1906 § 3 letzter Absatz).

3. Das Wahlverfahren im allgemeinen.

Sämtliche Wahlen zur Ständeversammlung erfolgen durch unmittelbare und geheime Stimmgebung (VU. § 142a, LandtagswahlGes. Art. 14, 27, 43). Die Ausübung des Wahlrechts kann nicht durch einen Bevollmächtigten geschehen; die ursprünglich bei den Wahlen der Ritterschaft zugelassene Ausnahme ist durch Art. 20 des VerfGes. beseitigt (vgl. § 143 neue Fassung). Bei der Verhältniswahl der Abgeordneten der Stadt Stutt-

gart und der Landeswahlkreise kommt das Wahlverfahren in einem Wahlgang nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen zum Abschluss; im übrigen gilt für die Berechnung der Stimmenmehrheit der Grundsatz des § 144 in der Fassung des Art. 11 VerfGes.: im ersten Wahlgang gilt nur derjenige als gewählt, auf welchen sich mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Stimmen vereinigt hat; hat sich eine solche Mehrheit nicht ergeben, so ist ein zweiter Wahlgang anzuordnen, bei welchen die verhältnismässige Stimmenmehrheit und im Falle der Stimmengleichheit das Los entscheidet.

Der neue § 144 beseitigt das seitherige System der absoluten Mehrheit in Verbindung mit Stichwahlen und setzt an seine Stelle das sog. romanische System; im ersten Wahlgang entscheidet die absolute Mehrheit, im zweiten die relative. Im Gegensatz zu den seitherigen Stichwahlen können im zweiten Wahlgang alle bisherigen Bewerber und ausser ihnen auch neue Bewerber gültig gewählt werden.

Nach dem Schlusse der Wahlhandlung wird für den Gewählten eine Wahlurkunde mit der Unterschrift der zur Feststellung des Wahlergebnisses gesetzlich berufenen Personen ausgefertigt (§ 154 VU, Landtagswahlges. Art. 20, 37, 43).

B) Die Wahl der ritterschaftlichen Abgeordneten.

Die acht ritterschaftlichen Mitglieder der Ersten Kammer werden zusammen von den immatrikulierten Besitzern oder Teilhabern der Rittergüter des Königreichs aus sämtlichen Mitgliedern ritterschaftlicher Familien gewählt. Die Wahl findet in Stuttgart unter der Leitung einer von dem Ministerium des Innern bestellten Wahlkommission statt, die aus einem Vorstand und zwei aus der Zahl der wahlberechtigten Mitglieder des ritterschaftlichen Adels zu ernennenden Beisitzern besteht (§ 132 in der Fassung des Art. 3 VerfGes.).

1. Wahlberechtigt sind grundsätzlich alle über 25 Jahre alten immatrikulierten Besitzer oder Teilhaber von im Lande gelegenen Rittergütern ohne Rücksicht auf die Grösse des Besitzes. Hiebei stehen dingliche Rechte den Grundstücken gleich, wogegen der Genuss eines Fideikommiss- oder Lehenkapitals, einer Apanage oder eines Leibgedings nicht ausreicht. Der Besitz mehrerer Rittergüter im Lande begründet nicht mehrfaches Stimmrecht. In die Matrikel ritterschaftlicher Familien werden nur solche adelige Familien aufgenommen, deren Häupter württemb. Staatsbürger sind. Die Ausschliessungsgründe des § 142 VU. und des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 § 49 sind auch hier wirksam. Ein Wohnsitz im Lande ist nicht erforderlich.

2. Wählbar ist jedes männliche Mitglied einer ritterschaftlichen Familie, wenn es das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat (§ 134) und den allgemeinen Erfordernissen des § 135 entspricht, insbesondere zur Zeit der Wahl im Königreiche wohnt. Nicht nötig ist für das passive Wahlrecht ein Anteil an den Familiengütern. Auf Staatsdiener findet bei diesen Wahlen die Beschränkung des § 146 keine Anwendung. Die bei der Leitung der Wahlhandlung beteiligten ritterschaftlichen Mitglieder sind von der Wählbarkeit ausgeschlossen (§ 151 Abs. 3).

3. Die näheren Vorschriften über das Wahlverfahren sind in der Vollzugsverfügung vom 10. Oktober 1906 §§ 3—6 (Regbl. S. 653) enthalten. Dem Ausschreiben der Wahlen für die Oberamtsbezirke und Städte im Regierungsblatt wird eine von der Kommission für die Adelsmatrikel nach alphabetischer Anordnung aufzustellende Liste der wahlberechtigten Rittergutsbesitzer angeschlossen. Zu diesem Zweck hat diese Kommission eine Liste der Wahlberechtigten zu führen, in welche alle zu ihrer amtlichen Kenntnis gelangenden Aenderungen in dem Bestand der Wahlberechtigten fortlaufend einzutragen sind und deren Rich-

tigstellung von den Beteiligten beantragt werden kann (a. a. O. § 3). Bei der Abstimmung sind amtlich gestempelte Umschläge zu verwenden. Lehnt einer der Gewählten die auf ihn gefallene Wahl sofort ab, so ist alsbald ein neuer Wahlgang für die dadurch erledigte Stelle vorzunehmen; hatten jedoch schon im ersten Wahlgang mehr als 8 Personen die erforderliche Stimmenmehrheit erhalten, so rückt der der Stimmenzahl nächste an die Stelle des Ablehnenden, wenn aus der Mitte der Versammlung dagegen sich kein Widerspruch erhebt. Im ersten Wahlgange gilt nur derjenige als gewählt, auf welchen sich mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Stimmen vereinigt haben. Hat sich eine solche Mehrheit nicht ergeben, so ist ein zweiter Wahlgang anzuordnen, bei dem die verhältnismässige Stimmenmehrheit und im Falle der Stimmengleichheit das Los entscheidet (§ 144). Ueber das Ergebnis der Wahl ist ein Protokoll aufzunehmen und von der Wahlkommission zu unterzeichnen, auch ist den Gewählten eine Wahlurkunde auszustellen (a. a. O. § 6).

C) Die Wahl von Vertretern der Kirchen und der Hochschulen.

Besondere Vorschriften enthält der durch Art. 3 VerfGes. eingeschaltete § 132a VU. und die Verfügung des Ministeriums des Kirchen- und Schulwesens vom 17. Novbr. 1906, betr. die Wahl der Vertreter der evangelischen und der katholischen Kirche der Landesuniversität und der technischen Hochschule zur Ersten Kammer (Regbl. S. 721).

Die zwei evangelischen Generalsuperintendenten werden unter der Leitung eines von dem Ministerium des Kirchen- und Schulwesens bestellten Wahlkommissars von sämtlichen evangelischen Generalsuperintendenten, der Vertreter des Bischöflichen Ordinariates wird von diesem aus seiner Mitte gewählt.

Die Wahl des katholischen Dekans findet in einem Zusammentritt der Dekane katholischer Konfession, soweit sie nicht dem Bischöflichen Ordinariat angehören, unter der Leitung eines von dem Ministerium des Kirchen- und Schulwesens bestellten Wahlkommissars statt.

Die Vertreter der Landesuniversität und der Technischen Hochschule werden je von dem akademischen Senat aus seiner Mitte gewählt.

Die Vornahme der Wahlen wird von dem Ministerium des Kirchen- und Schulwesens angeordnet. Gleichzeitig bestellt das Ministerium je einen Wahlkommissar zur Leitung der Wahlen der zwei evangelischen Generalsuperintendenten und des katholischen Dekans sowie je einen Protokollführer zur Führung des Wahlprotokolls bei diesen Wahlen. Die Leitung der Wahl des Vertreters des bischöflichen Ordinariats kommt dem Landesbischof, bei seiner Verhinderung oder bei Erledigung des bischöflichen Stuhles dem Domdekan, die Leitung der Wahlen der Vertreter der Landesuniversität und der Technischen Hochschule kommt je dem ordentlichen Vorsitzenden des akademischen Senats zu; die Führung des Wahlprotokolls besorgen die ordentlichen Schriftführer der wahlberechtigten Körperschaften (VollzVerf. §§ 1 u. 2). An der Wahl des Vertreters des bischöflichen Ordinariats nimmt der Syndikus nicht teil (a. a. O. § 3 Abs. 2). Auf den Stimmzetteln sind sämtliche wählbare Personen in der durch das Dienstalter oder die Sitzordnung bestimmten Reihenfolge zu verzeichnen; die Stimmgebung erfolgt in der Weise, dass jeder Wähler den oder die zu Wählenden durch Unterstreichen des betreffenden Namens oder Beifügung eines sonstigen entsprechenden Zeichens auf dem Stimmzettel kenntlich macht und diesen in einem amtlich gestempelten unverschlossenen Umschlag in die Wahlurne legt (a. a. O. § 7 Ziff. 3). Für die Gewählten ist eine von dem Wahlleiter und dem Protokollführer unterzeichnete Wahlurkunde nach Massgabe des Art. 20 des Landtagswahlgesetzes auszustellen (§ 7 Ziff. 14).

Die nicht am Wahlort wohnenden evangelischen Generalsuperintendenten und katholischen Dekane erhalten im Falle der Teilnahme an der Wahl die regulativmässigen Diäten und Reisekostenentschädigungen (§ 9).

D) Die Vorschlagswahlen von Vertretern des Handels und der Industrie, der Landwirtschaft und des Handwerks.

Gemäss dem durch Art. 3 VerfGes. eingeschalteten § 132b VU. werden die Vertreter des Handels und der Industrie, der Landwirtschaft sowie des Handwerks je für die Dauer einer Wahlperiode durch den König ernannt. Die Ernennung erfolgt je auf den Vorschlag der gesetzlich organisierten Berufskörperschaften, und zwar werden die Vertreter des Handels und der Industrie durch die Handelskammern aus der Zahl der zu Mitgliedern dieser Kammern wählbaren Personen, der Vertreter des Handwerks durch die Handwerkskammern aus der Zahl der zu Mitgliedern dieser Kammern wählbaren Personen, die Vertreter der Landwirtschaft, solange die Einrichtung einer oder mehrerer Landwirtschaftskammern noch nicht zur gesetzlichen Durchführung gelangt sein wird, durch die Mitglieder der Ausschüsse der landwirtschaftlichen Gauverbände aus den Kreisen derjenigen Personen, welche als Eigentümer, Pächter, Nutzniesser oder Verwalter landwirtschaftlich benützter Grundstücke für die Zwecke der Landwirtschaft tätig sind, vorgeschlagen.

Die Vorschläge enthalten je die doppelte Zahl der zu ernennenden Personen. Im Fall des Nichteintritts einer oder mehrerer der vorgeschlagenen und ernannten Personen in die Ständeversammlung oder ihres Ausscheidens aus derselben kann von der Anordnung der Ergänzung der Vorschlagsliste für die Neuernennung Umgang genommen werden.

Weitere gesetzliche Bestimmungen über diese Vorschlagswahlen enthält der vierte Abschnitt des Landtagswahlgesetzes:

a) Die Vorschlagswahl erfolgt je in Einer Wahlhandlung und mittels unmittelbarer und geheimer Stimmabgabe in Stuttgart unter der Leitung einer vom Ministerium des Innern bestellten Wahlkommission, welche je aus einem Vorstand und zwei aus der Zahl der wahlberechtigten Personen zu ernennenden Beisitzern besteht. Der Tag der Wahl wird durch das Ministerium des Innern bestimmt (Art. 45).

b) Von der Teilnahme an der Vorschlagswahl der Vertreter des Handels und der Industrie sowie des Handwerks sind die im Wege der Beiwahl berufenen Mitglieder der Handels- und der Handwerkskammern, von der Teilnahme an der Vorschlagswahl der Vertreter der Landwirtschaft sind diejenigen Mitglieder der Ausschüsse der landwirtschaftlichen Gauverbände ausgeschlossen, welche nicht selbst als Eigentümer, Nutzniesser, Pächter oder Verwalter landwirtschaftlich benützter Grundstücke für die Zwecke der Landwirtschaft tätig sind (Art. 46).

c) Den Wahlberechtigten sind die ihnen durch die Reise an den Wahlort entstehenden Kosten zu ersetzen. Die Staatskasse schiesst die Kosten vor gegen Ersatz durch die Körperschaften, denen die Wahlberechtigten angehören. Die Höhe der Entschädigung wird im Verordnungswege bestimmt (Art. 47 und VollzVerf. zum Landtagswahlgesetz vom 10. Okt. 1906, § 53).

d) Im übrigen sind die näheren Vorschriften über das Verfahren bei diesen Vorschlagswahlen dem Verordnungswege vorbehalten und mit der Vollzugs-Verfügung zum Landtagswahlgesetz vom 10. Oktober 1906 (Regbl. S. 597) in §§ 48—53 gegeben. Insbesondere wird in den §§ 48 und 50 das aktive und passive Wahlrecht erläutert. Ueber den Kreis der als Vertreter des Handels- und Gewerbestandes zugelassenen Personen ist in der Be-

gründung des Art. 3 des Entwurfes des VerfGes. folgendes ausgeführt:

„In § 132b werden als Vertreter des Handels- und Gewerbestandes alle Personen zugelassen, die zu Mitgliedern der Handelskammern oder der Handwerkskammern gewählt werden können. Die Wählbarkeit für die Handelskammern kommt nach Art. 7 des Handelskammergesetzes vom 30. Juli 1899 (Rbl. S. 579) solchen männlichen Personen zu, welche die Reichsangehörigkeit besitzen, das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben und nach den Bestimmungen der Art. 4 und 5 Abs. 1 des Gesetzes entweder zur Ausübung des Wahlrechts berechtigt sind oder früher berechtigt waren, aber ihre das Wahlrecht begründende Tätigkeit oder Stellung aufgegeben haben. Zur Ausübung der Wahlrechts berufen sind nach Art. 4 und 5 Abs. 1 diejenigen zur Gewerbesteuer veranlagten Personen, welche als Inhaber einer Firma in einem der für den Bezirk der Handelskammer geführten Handelsregister eingetragen sind, sowie unter bestimmten näheren Voraussetzungen die Vertreter der diesen Erfordernissen entsprechenden physischen Personen, Gesellschaften, Genossenschaften, staatlichen oder kommunalen Gewerbebetriebe. Zu Mitgliedern der Handwerkskammern können nach § 7 der Wahlordnung für diese Kammern vom 31. Oktober 1899 (Rbl. S. 787) solche Personen gewählt werden, welche einer der zu demselben Wahlkörper gehörenden Vereinigungen (Innung, Gewerbeverein u. s. f.) angehören, die Reichsangehörigkeit besitzen, das 30. Lebensjahr zurückgelegt haben, im Bezirk der Handwerkskammer ein Handwerk seit mindestens drei Jahren selbständig betreiben, die Befugnis zur Anleitung von Lehrlingen und die Befähigung für das Amt eines Schöffen haben. Dass die in die Erste Kammer zu berufenden Personen einer Handels- oder Handwerkskammer angehören, ist nicht erforderlich."

E) Die Wahlen in die Zweite Kammer.

1. Wahlberechtigung. Nach dem durch Art. 5 VerfGes. eingeschalteten an die Stelle des seitherigen § 137 in der Fassung des Art. 2 VerfGes. vom 26. März 1868 tretenden § 133a VU. werden die Abgeordneten der Zweiten Kammer durch diejenigen Staatsbürger unmittelbar gewählt, welche nach § 142 zur Ausübung des Wahlrechts berechtigt sind und in dem Wahlbezirk ihren Wohnsitz oder ihren nicht bloss vorübergehenden Aufenthalt haben. Zu dem Wahlrecht für die Ständeversammlung im Sinne des § 142 muss also der nicht bloss vorübergehende Aufenthalt im Wahlbezirk (Stadt, Oberamt, Lantagswahlkreis) hinzutreten. Die Wahlberechtigten sind von Amts wegen in die Wählerliste aufzunehmen; daneben steht ihnen das Recht der Anmeldung zur Aufnahme zu (Landtagswahlgesetz Art. 4—7, VollzVerf. vom 10. Oktbr. 1906 §§ 3—5). Auch die Rittergutsbesitzer sowie die Häupter und Mitglieder der standesherrlichen Familien, überhaupt alle mit einem besonderen politischen Wahlrecht ausgestatteten Personen sind in Ermangelung einer auf sie bezüglichen einschränkenden Bestimmung als wahlberechtigt anzuerkennen. Soweit die Oberamtsbezirke und die Kreise die Wahlbezirke bilden, ist eine Aenderung nur im Wege der Gesetzgebung möglich, dagegen genügt zu einer Aenderung eines Stadtbezirks innerhalb der Grenzen eines Oberamtsbezirks eine Uebereinkunft der bürgerlichen Kollegien der beteiligten Gemeinden in Verbindung mit der Genehmigung der Kreisregierung (VU. § 133 Abs. 2, GemeindeO. Art. 2, BezirksO. Art. 2).

2. Die Wählbarkeit bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften; eine Besonderheit liegt nur insofern vor, als nach VU. § 146 in der Fassung des Art. 13 VerfGes. bei den Wahlen der Oberamtsbezirke und der Städte einschliesslich der Stadt Stuttgart Staatsdiener nicht innerhalb des Bezirks ihrer Amtsverwaltung und Kirchendiener nicht

innerhalb des Oberamtsbezirks, in welchem sie wohnen, gewählt werden können. Als Ausnahmebestimmung darf diese Vorschrift nicht ausdehnend ausgelegt werden. Nach dem Wortlaut kommt sie bei den Wahlen in den Kreisen (VU. § 133 Ziff. 3) nicht zur Anwendung; sie bezieht sich auch nicht auf Gemeinde- und Korporationsbeamte, auch nicht auf ständische Beamte; sie ist nur anwendbar auf Staatsdiener, die ein Bezirks- oder örtliches Amt unmittelbar verwalten, auch wenn der Amtsbezirk sich nicht mit dem Wahlbezirk deckt und ohne Rücksicht auf die Lebenslänglichkeit der Anstellung der Beamten, dagegen nicht auf die Minister, die Mitglieder der Ministerien und der unmittelbar unter dem Staatsministerium stehenden Kollegien, auf die Mitglieder einer Zentral- oder Kreisstelle. Auch die Versetzung eines unter die Vorschrift fallenden gewählten Beamten in den Wahlbezirk hat als solche die Unfähigkeit nicht zur Folge.

3. Wahlverfahren. Gemäss VU. § 151 in der Fassung des Art. 16 VerfGes. werden die Vorschriften über die Wahl der Abgeordneten der Zweiten Kammer durch Gesetz näher bestimmt.

Das Verfahren bei der Wahl der Abgeordneten der Städte und Oberamtsbezirke war zunächst durch das aus 25 Artikeln bestehende Gesetz von 26. März 1868, betr. die Wahlen der Städte und Oberamtsbezirke für den Landtag (Rbl. S. 178), mit der Vollzugsverfügung vom 20. April 1868 (Rbl. S. 193), näher geregelt worden. Durch das Gesetz vom 16. Juni 1882, betr. Aenderungen des Landtagswahlgesetzes vom 26. März 1868 (Rbl. S. 212), wurde dann das Verfahren den für die Wahlen in den Reichstag bestehenden Vorschriften angepasst und die seitherige Vollzugsverfügung durch die Verfügung vom 6. November 1882 (Rbl. S. 345) ersetzt. Eine Aenderung der Wahlvorschriften brachte, insbesondere mit der Einführung von amtlich gestempelten Umschlägen und Isoliervorrichtungen, das Gesetz vom 28. Januar 1899 (Rbl. S. 27), behufs dessen Vollziehung mit der Verfügung des Ministeriums des Innern vom 16. Febr. 1900 die §§ 3, 13, 15, 17, 18 der im übrigen in Kraft bleibenden Verfügung vom 6. November 1882 durch neue Bestimmungen ersetzt wurden. Das Landtagswahlgesetz selbst ist in seiner neuen Fassung mit Bekanntmachung des Ministeriums des Innern vom 2. Februar 1899 im Regierungsblatt von 1899 S. 32—41 veröffentlicht worden. Die Novelle vom 16. Juli 1906 (Rbl. S. 174) hat die bestehenden Vorschriften den neuen Verfassungsbestimmungen angepasst und insbesondere für die Wahl der Abgeordneten der Stadt Stuttgart, für die Wahl der 17 Abgeordneten zweier Landeswahlkreise und für die Vorschlagswahlen zur Ersten Kammer neue Vorschriften hinzugefügt.

Das Landtagswahlgesetz mit der VollzVerf. vom 10. Okt. 1906 zerfällt in vier Abschnitte: der erste (Art. 1—26) bezieht sich auf die Wahl der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und Städte im allgemeinen, der zweite (Art. 27—39) auf die Wahl der Abgeordneten der Stadt Stuttgart, der dritte (Art. 40—44) auf die Wahl in den zwei Landeswahlkreisen, der vierte (Art. 45—48) auf die Vorschlagswahlen zur Ersten Kammer.

a) Wahl der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und der Städte mit Ausnahme der Stadt Stuttgart.

Die Novelle zum Landtagswahlgesetz vom 26. Juli 1906 hat neben einer Fassungsänderung in Art. 19 den Art. 20 Abs. 2 dahin geändert: „Gleichzeitig mit der Ausfolge der Wahlurkunde an den Gewählten hat der Wahlkommissar je eine Ausfertigung derselben an die Kammer der Abgeordneten oder, falls die Stände nicht versammelt sind, an den Ständischen Ausschuss, sowie an das Ministerium des Innern einzusenden."

Im übrigen sind die seitherigen Bestimmungen über das Wahlverfahren unverändert

geblieben (vgl. Gaupp-Göz, Württ. Staatsrecht, 3. Auflage S. 103—106).

b) Wahl der Abgeordneten der Stadt Stuttgart.

Die allgemeinen Vorschriften über die Wahl der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und Städte kommen im wesentlichen, insbesondere hinsichtlich der Wählerlisten, der Abstimmungsdistrikte und der Organisation der mit der Wahl befassten Behörden auch für die Wahl der sechs Abgeordneten der Stadt Stuttgart zur Anwendung (LandtagswahlGes. Art. 27). Auch der Wahltag ist der gleiche. Nach VU. § 144 Abs. 3 in der Fassung des Art. 11 VerfGes. werden diese sechs Abgeordnete in einem Wahlgang nach dem Grundsatz der Listen- und Verhältniswahl gewählt. Diesem Wahlverfahren sind folgende Einrichtungen eigentümlich:

1. Mindestens 12 Tage vor dem Wahltag werden von den Parteien oder sonstigen Wählervereinigungen bei dem Vorsitzenden der Oberamtswahlkommission Wahlvorschläge eingereicht. Der Wahlvorschlag muss von mindestens zwanzig in die Wählerliste aufgenommenen Personen unterzeichnet sein; die Aufnahme in die Wählerliste und die Echtheit der Unterschriften sind nachzuweisen (Art. 28 Abs. 1 und 2, VollzVerf. § 32). Der Wahlvorschlag soll die Wählervereinigung, von der er ausgeht, nach ihrer Parteistellung oder einem sonstigen unterscheidenden Merkmal, das weder den strafgesetzlichen Bestimmungen zuwiderlaufen, noch eine offenbare Verletzung der guten Sitten enthalten darf, kenntlich machen. Die vorgeschlagenen Bewerber, deren Zahl höchstens sechs betragen darf und denen für den Fall des Wegfallens einzelner höchstens drei Ersatzmänner beigefügt werden dürfen, sind nach Familien- und Rufnamen, Stand oder Beruf und Wohnort zu bezeichnen und in erkennbarer Reihenfolge aufzuführen. Ausserdem ist von jedem vorgeschlagenen Bewerber oder Ersatzmann eine Erklärung über seine Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag anzuschliessen. Ein Bewerber oder Ersatzmann darf sich nur einmal vorschlagen lassen — sog. reine Liste (Art. 28 Abs. 3—6 VollzVerf. §§ 33—35). Jede Wählervereinigung hat zugleich mit der Einreichung des Vorschlags dem Vorsitzenden der Oberamtswahlkommission einen Vertreter und einen Stellvertreter desselben zu bezeichnen, die berechtigt und verpflichtet sind, namens der Wählervereinigung die zur Beseitigung etwaiger Anstände erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben (Art. 29, VollzVerf. § 37). Zwei oder mehrere Vorschläge können in der Weise miteinander verbunden werden, dass sie den Wahlvorschlägen anderer Wählervereinigungen gegenüber als ein einziger Wahlvorschlag anzusehen und zu behandeln sind (sog. verbundene Listen). Eine entsprechende Erklärung muss von den Vertretern spätestens 6 Tage vor dem Wahltage abgegeben werden (Art. 28 Abs. 7 VollzVerf. § 36). Der Vorsitzende der Oberamtswahlkommission hat die eingereichten Vorschläge zu prüfen. Die sich dabei ergebenden Anstände werden in Gemässheit des Art. 30 Landtagswahlgesetz und § 38 VollzVerf. erledigt. Die gültigen Wahlvorschläge werden von der Oberamtswahlkommission spätestens 3 Tage vor dem Wahltag öffentlich bekannt gemacht unter Hinweisung auf die Zusammengehörigkeit verbundener Vorschläge.

2. Die Abstimmung. Die Wähler können nach Belieben die Namen der von ihnen zu wählenden Personen den verschiedenen öffentlich bekannt gemachten Wahlvorschlägen entnehmen. Auf jedem Stimmzettel dürfen sechs Bewerber benannt sein. Der Wähler darf jedoch innerhalb der zulässigen Gesamtstimmenzahl den von ihm Gewählten durch Wiederholung der Namen oder Beifügung von Zahlzeichen bis zu drei Stimmen geben (System der freien Liste, Zulässigkeit des Panachierens und Kumulierens). Un-

gültig und bei Feststellung des Wahlresultates nicht in Anrechnung zu bringen sind:

1) Stimmzettel, welche sich nicht in einem amtlich gestempelten Umschlag oder welche sich in einem verschlossenen Umschlag befinden;
2) Stimmzettel, welche nicht von weissem Papier, oder welche mit einem äusseren Kennzeichen versehen sind;
3) Stimmzettel, welche keinen Namen oder insoweit sie keine lesbaren Namen enthalten;
4) Stimmzettel, aus welchen die Person des Gewählten nicht unzweifelhaft zu erkennen ist, jedoch nur in Absicht auf die nicht bestimmt bezeichnete Person;
5) Stimmzettel, welche eine Verwahrung oder einen Vorbehalt gegenüber dem Gewählten enthalten, jedoch nur in Absicht auf die hievon betroffene Person.

Namen, welche in keinem der öffentlich bekannt gemachten Wahlvorschläge enthalten sind, werden als ungültig gestrichen. Wenn (nach den demgemäss vorgenommenen Streichungen) in einem Stimmzettel mehr als sechs Bewerber benannt sind oder bei Stimmenhäufung die zulässige Gesamtzahl von sechs Stimmen überschritten ist oder mehr als drei Stimmen einem Bewerber zugewendet sind, wird die Zahl der Bewerber und die Stimmenhäufung nach der Reihenfolge auf dem Stimmzettel durch Streichung der überschüssigen Namen oder Aenderung an den Zahlzeichen richtiggestellt. Wenn oder soweit in einem solchen Fall die Ordnung nicht zu erkennen ist, ist der Stimmzettel ungültig. Befinden sich in dem Umschlag mehrere Stimmzettel, so werden diese, wenn sie auf dieselben Namen und Stimmenzuwendungen lauten, nur einfach gezählt, andernfalls ausser Berücksichtigung gelassen (Landtagswahlges. Art. 31 VollzVerf. § 39).

3. Die Stimmzählung. Von den Vorstehern der Distriktswahlkommissionen und dem Vorsitzenden der Oberamtswahlkommission können Hilfsarbeiter zur Ermittelung des Wahlergebnisses beigezogen werden (a. a. O. Art. 32 VollzVerf. § 40). Nach Beendigung der Abstimmung ist zunächst die Zahl der den einzelnen Bewerbern in jedem Abstimmungsdistrikt zugefallenen Stimmen gemäss § 41 VollzVerf. zu ermitteln. Am Wahltag selbst wird noch die Zahl der abgegebenen Umschläge und die Zahl der mit dem Abstimmungsvermerk bezeichneten Wähler festgestellt; nach einer Vergleichung der beiden Zahlen werden die abgegebenen Umschläge sorgfältig verwahrt. Am folgenden Tage wird die Zahl der jedem einzelnen Bewerber im ganzen zugefallenen Stimmen ermittelt. Auf Grund der Protokolle über die Wahlen in den einzelnen Abstimmungsdistrikten wird von der Oberamtswahlkommission die Zahl der den einzelnen Bewerbern im ganzen Gemeindebezirk zugefallenen Stimmen ermittelt und weiterhin durch Zusammenzählung der auf die sämtlichen Bewerber eines und desselben Wahlvorschlags gefallenen Stimmen festgestellt, welche Zahl gültiger Stimmen jeder Wahlvorschlag erhalten hat ohne Rücksicht darauf, ob ein Gewählter wählbar ist. Für verbundene Wahlvorschläge wird ausserdem die Gesamtzahl der auf sie gefallenen Stimmen erhoben (a. a. O. Art. 33 VollzVerf. § 43).

4. Die Verteilung der Abgeordnetensitze unter die Wahlvorschläge erfolgt nach dem Verhältnis der ihnen zugefallenen Stimmenzahlen unter Anwendung der Rechnungsmethode des Genter Professor Viktor d'Hondt. Das Gesetz bestimmt hierüber in Art. 34 folgendes:

„Zu diesem Zweck werden die den einzelnen Vorschlägen zugefallenen Gesamtstimmenzahlen der Reihe nach durch eins, zwei, drei, vier usw. geteilt und von den hiebei sich ergebenden Teilzahlen so viele Höchstzahlen ausgesondert und der Grösse nach geordnet, als Abgeordnete zu wählen sind.

Jeder Wahlvorschlag erhält so viele Abgeordnetensitze, als Höchstzahlen auf ihn entfallen.

Wenn bei der Ordnung der erforderlichen Höchstzahlen die an letzter Stelle stehende Zahl auf mehrere Wahlvorschläge zugleich entfällt, so entscheidet das Los darüber, welcher von den gleichberechtigten Vorschlägen die noch freien Sitze erhalten sollen.

Bei dieser Verteilung sind die verbundenen Wahlvorschläge in der Art als ein Wahlvorschlag zu betrachten, dass zunächst die Gesamtzahl aller Stimmen, welche die auf den verbundenen Wahlvorschlägen stehenden Bewerber zusammen auf sich vereinigt haben massgebend ist. Ist so die Zahl der auf die verbundenen Vorschläge entfallenden Sitze festgestellt, so erfolgt in gleicher Weise die weitere Verteilung dieser Stellen auf die einzelnen Wahlvorschläge nach Massgabe der auf sie gefallenen Stimmenzahl.

Wenn ein Wahlvorschlag weniger Vorgeschlagene enthält, als Höchstzahlen auf ihn entfallen, so gehen die überschüssigen Sitze auf die nächsten Höchstzahlen mit ihm verbundener Wahlvorschläge über."

5. Schliesslich erfolgt die Zuweisung der auf die Wahlvorschläge entfallenden Abgeordnetensitze an die vorgeschlagenen Bewerber. Massgebend ist hierfür innerhalb des einzelnen Wahlvorschlags die Zahl der den Bewerbern zugefallenen Stimmen in der Weise, dass die höhere Stimmenzahl den Vorzug vor der niedrigeren begründet. Bei Stimmengleichheit entscheidet die in dem Wahlvorschlag eingehaltene Reihenfolge. Wahlunfähige Bewerber gelten bei der Zuweisung der Sitze an die Bewerber als nicht vorgeschlagen (a. a. O. Art. 35).

6. Das Ergebnis der Wahl wird durch die Oberamtswahlkommission sofort nach seiner Feststellung öffentlich bekannt gemacht und den Gewählten amtlich eröffnet, zugleich wird dem Ständischen Ausschuss und dem Ministerium des Innern eine beglaubigte Abschrift des Protokolls über die Verhandlung der Oberamtswahlkommission mitgeteilt, das für die Gewählten an die Stelle der Wahlurkunde tritt (a. a. O. Art. 36, 37).

7. Ersatzwahlen sind bei der Verhältniswahl ausgeschlossen (VU. § 153 in der Fassung des Art. 17 VerfGes.): Lücken werden hier durch das Nachrücken der demselben oder einem verbundenen Wahlvorschlag angehörenden weiteren nächstberechtigten Bewerber ausgefüllt; die Wahlprotokolle und die Stimmzettel sind daher bis zum Ablauf der Wahlperiode sorgfältig aufzubewahren (Art. 38 VollzVerf. § 45).

8. Zur Beseitigung erheblicher Mängel im Wahlverfahren einzelner Abstimmungsdistrikte ist in diesen auf Antrag der Abgeordnetenkammer vom Ministerium des Innern die Wiederholung der Abstimmung auf Grund derselben Wählerlisten anzuordnen (a. a. O. Art. 39 VollzVerf. § 46).

c) Wahl der Abgeordneten der Landeswahlkreise.

1. Die Wahl findet 31 bis 38 Tage nach der allgemeinen Wahl der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und Städte statt. Binnen 8 Tagen nach dieser Wahl ist der Wahltag vom Ministerium des Innern in der Weise öffentlich bekannt zu machen, dass die Wahl genau am 30. Tag nach dem Erscheinen des Wahlausschreibens im Regierungsblatt in allen Abstimmungsdistrikten gleichzeitig vorgenommen wird (a. a. O. Art. 40).

2. Die Wahl wird auf Grund derselben Wählerlisten, nach denselben Abstimmungsdistrikten und bei gleicher Besetzung der Distriktswahlkommission vorgenommen, wie die vorangegangenen Wahlen der Abgeordneten der Oberamtsbezirke und Städte. Bei diesen Wahlen für gewählt Erklärte sind nicht wählbar (Art. 41).

3. Für die Wahlen in beiden Wahlbezirken wird vom Ministerium des Innern mit dem Sitz in Stuttgart eine gemeinsame Landeswahlkommission gebildet, die aus einem Vorsitzenden und 6 Beisitzern nebst ebensovielen Stellvertretern besteht. Für die Ermittelung des Wahlergebnisses wird die Kommission in zwei Abteilungen geschieden und in der Weise verstärkt, dass jede Abteilung mit einem Vorsitzenden und 4 Beisitzern je nebst Stellvertretern besetzt ist. Der Gesamtkommission und den Abteilungen wird je ein Protokollführer und die erforderliche Zahl von Hilfsarbeitern beigegeben. Zur Beschlussfähigkeit ist die Anwesenheit sämtlicher Mitglieder oder ihrer Stellvertreter erforderlich. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefasst (Art. 42).

4. Auf die Wahl finden die für die Wahl der Abgeordneten der Stadt Stuttgart gegebenen Vorschriften Anwendung in der Art, dass an die Stelle der Oberamtswahlkommission die Landeswahlkommission und bei der Ermittelung des Wahlergebnisses die betreffende Abteilung tritt, und ausserdem folgende Abweichungen und Ergänzungen Platz greifen:

a) Die Wahlvorschläge sind so zeitig einzureichen (Art. 28 Abs. 1), dass zwischen dem Tag der Einreichung und dem Wahltag ein Zeitraum von mindestens vierzehn vollen Tagen liegt.

b) Die Zahl der vorgeschlagenen Bewerber darf im ersten Landeswahlkreis höchstens neun, im zweiten Landeswahlkreis höchstens acht, die Zahl der Ersatzmänner im ersten Landeswahlkreis höchstens vier, im zweiten höchstens drei betragen.

c) Ein Bewerber oder Ersatzmann darf sich auch nur in einem der beiden Landeswahlkreise vorschlagen lassen.

d) Die Erklärung der Verbindung mehrerer Wahlvorschläge (Art. 28 Abs. 7) muss spätestens acht volle Tage vor dem Wahltag abgegeben werden.

e) Die Bereinigung der bei der Prüfung der eingereichten Wahlvorschläge vorgefundenen Anstände (Art. 30 Abs. 1) muss acht volle Tage vor dem Wahltage beendigt sein.

f) In dem Wahlvorschlag werden auch solche Bewerber oder Ersatzmänner gestrichen (Art. 30 Abs. 4), welche nach Art. 41 Abs. 2 nicht wählbar sind oder welche sich in beiden Landeswahlkreisen vorschlagen lassen.

g) Die öffentliche Bekanntmachung der gültigen Wahlvorschläge (Art. 30 Abs. 6) hat nach dem in Abs. 5 dieses Artikels bezeichneten Zeitpunkt unverzüglich und spätestens fünf volle Tage vor dem Wahltag zu geschehen.

h) In den Stimmzetteln dürfen im ersten Landeswahlkreis nicht mehr als neun, im zweiten Landeswahlkreis nicht mehr als acht Bewerber benannt sein und bei Stimmenhäufung (Art. 31 Abs. 1 und 4) darf die Gesamtzahl von neun beziehungsweise acht Stimmen nicht überschritten werden.

i) Die abgegebenen Stimmzettel und die Wahlprotokolle mit sämtlichen dazugehörigen Schriftstücken (Art. 18c) sind von den Distriktswahlvorstehern durch Vermittelung des Oberamts so zeitig wohlversiegelt an die Vorsitzenden der Abteilungen der Landeswahlkommission einzusenden, dass sie diesen spätestens im Laufe des dritten auf den Wahltag folgenden Tages zugehen. Der Zusammentritt der Abteilungen der Landeswahlkommission (vgl. Art. 18d) erfolgt spätestens am dritten Tage nach Einlauf der Wahlprotokolle (Art. 44).

II. Das Budgetrecht.

Der von den Vorrechten der Zweiten Kammer bei der Feststellung des Etats handelnde § 181 VU. hat durch Art. 26 VerfGes. folgende Fassung erhalten:

„Für die Beratung und Beschlussfassung über den Hauptetat (§ 111) gelten folgende Bestimmungen:

1) Der Hauptetat wird in der Zweiten Kammer unter Beachtung des § 110 in Beratung gezogen und es wird von ihr zunächst über die einzelnen Titel desselben Beschluss gefasst.

2) Die Beschlüsse der Zweiten Kammer werden sodann der Ersten Kammer zur Beratung und Beschlussfassung mitgeteilt. Hat sich dabei die Erste Kammer für Abänderung eines von der Zweiten Kammer gefassten Beschlusses erklärt, so hat die Zweite Kammer den Gegenstand einer nochmaligen Beratung und Beschlussfassung zu unterziehen. Wenn hiebei die Zweite Kammer einen von demjenigen der Ersten Kammer abweichenden Beschluss fasst, so gilt ihr Beschluss als Beschluss der Ständeversammlung.

   Diejenigen Steuern, deren Sätze im Wege der ordentlichen Gesetzgebung fest bestimmt sind, werden ausser in dem Fall der Ablehnung des Etats im ganzen, in diesen Sätzen so lange und so weit forterhoben, als nicht beide Kammern über die Ablehnung der Steuer oder die Ermässigung des Steuersatzes einverstanden sind. Eines übereinstimmenden Beschlusses beider Kammern bedarf es, wenn eine Steuer, für welche in einem Steuergesetz ein fester Steuersatz bestimmt ist, in einem höheren Betrage erhoben werden soll.

3) Nach erfolgter Beschlussfassung über die einzelnen Titel des Hauptetats wird über den letzteren im ganzen zuerst in der Zweiten, dann in der Ersten Kammer abgestimmt. Wird hiebei von der Ersten Kammer der von der Zweiten Kammer angenommene Etat abgelehnt, so werden die bejahenden und verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengezählt und wird alsdann nach der Mehrheit sämtlicher Stimmen der Ständebeschluss abgefasst. Würde in diesem Falle Stimmengleichheit eintreten, so hat der Präsident der Zweiten Kammer die Entscheidung.

Bei der Beschlussfassung über Aufnahme von Anlehen und über Veräusserung von Bestandteilen des Kammerguts, auch wenn sie in Verbindung mit der Beschlussfassung über den Hauptetat erfolgt, sind beide Kammern gleichberechtigt.“

1. Von Anfang an hatten die Vorschriften des § 181 VU. und deren mit manchen Schwierigkeiten verknüpfte Auslegung und Anwendung zu Differenzen und Reibungen zwischen den beiden Kammern geführt. Die Differenzen bewegten sich hauptsächlich in drei Richtungen:

a) Streitig war, ob sich die Vorrechte der Zweiten Kammer auf die gesamte innerlich zusammenhängende Tätigkeit bei Feststellung des Etats, einschliesslich der Genehmigung des Staatsbedarfs und der Einnahmen aus dem Kammergut, also auch auf die sämtlichen Voraussetzungen einer Abgabenverwilligung erstrecken, oder ob sie sich auf den speziellen Akt der Abgabenverwilligung beschränken und in allen übrigen Punkten, insbesondere hinsichtlich der Erfordernisse der Abgabenverwilligung die Gleichberechtigung der beiden Kammern Platz greife. Letzterem Standpunkt vermochte die Erste Kammer nicht Anerkennung zu verschaffen; in der Praxis kam mehr und mehr die erstere Auffassung zur Gel-

tung. Diese ist auch dem Verfassungsgesetz von 1906 zugrund gelegt. Die hierin vorgesehenen Budgetvorrechte der Zweiten Kammer beziehen sich auf die ganze Beratung und Beschlussfassung über den Hauptetat und etwaigen Nachträgen zu diesem, wie sie sich gemäss §§ 110 und 111 VU. vollzieht.

b) Auch die geschäftliche Behandlung der Abgabenverwilligung nach § 181 VU. hat zu Anständen zwischen den beiden Kammern geführt. Als ein wesentlicher Bestandteil dieser geschäftlichen Behandlung ist in § 181 Ziff. 1 eine der Beschlussfassung der Zweiten Kammer vorangehende vertrauliche Besprechung mit der Ersten Kammer angeführt. Diese vertrauliche Besprechung sollte den Anlass zu einer Feststellung und kontradiktorischen Behandlung etwaiger Meinungsverschiedenheiten beider Kammern in Betreff des Etats, die Möglichkeit einer Ausgleichung der Differenzen bieten und der darauf folgenden privilegierten Beschlussfassung der Zweiten Kammer den einseitigen Charakter nehmen. Trotz ihrer wesentlichen Bedeutung und ihrer präzeptiven Natur ist diese vertrauliche Besprechung seit dem Jahre 1830 unterblieben, ohne dass dieser Mangel von irgend einer Seite beanstandet worden wäre, es wurde nicht einmal für nötig erachtet, in einzelnen Fällen über die Unterlassung der vertraulichen Besprechung Beschluss zu fassen. Das der Verfassung und der Zweckmässigkeit entsprechende Mittel zum Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten über die Gestaltung des Etats war damit beseitigt; Notbehelfe traten an seine Stelle: es bildete sich die Uebung, die Beschlüsse der Zweiten Kammer über den Etat der Ersten Kammer stückweise mitzuteilen, die hierüber seitens der Ersten Kammer ergehenden Beschlüsse von dieser entgegenzunehmen und die Abweichungen einer nochmaligen Erörterung und Beschlussfassung zu unterziehen. Das Verfassungsgesetz von 1906 hat die von der Verfassungsurkunde vorgeschriebene vertrauliche Besprechung fallen gelassen und dagegen bestimmt, dass die Beschlüsse der Zweiten Kammer über die einzelnen Titel des Etats zunächst der Ersten Kammer zur Beratung und Beschlussfassung mitzuteilen sind, und dass die sich dabei ergebenden abweichenden Beschlüsse der Ersten Kammer einer nochmaligen Beratung und Beschlussfassung in der Zweiten Kammer unterliegen (Abs. 1 Ziff. 2).

c) Gestritten wurde auch über die Grenzlinie zwischen den Abgabenwilligungen und den Gegenständen der regelmässigen Gesetzgebung, namentlich über die Frage, ob die Vorrechte der Zweiten Kammer sich auch auf die Beschlussfassung über Aufnahme von Anlehen und über Veräusserung von Bestandteilen des Kammerguts beziehen und ob sie auch gegenüber den durch die ordentliche Gesetzgebung festbestimmten Steuersätzen Wirkung haben. Durch das Verfassungsgesetz von 1906 ist diese Streitfrage zugunsten der Ersten Kammer entschieden: in Abs. 2 des § 181 ist die Gleichberechtigung beider Kammern bei der Beschlussfassung über Anlehen und über Veräusserung von Bestandteilen des Kammerguts, auch wenn sie in Zusammenhang mit dem Etat stehen, ausdrücklich anerkannt und nach Abs. 1 Ziff. 2, Abs. 2 bedarf die Aenderung der im Wege der ordentlichen Gesetzgebung fest bestimmten Steuersätze der gleichberechtigten Zustimmung beider Kammern, mag nun die Aenderung in einer Beseitigung der Steuer oder in einer Ermässigung oder in einer Erhöhung des Steuersatzes bestehen. Dies trifft zurzeit zu für die Wandergewerbesteuer, für die Umsatzsteuer, für die Abgabe von Wein und Obstmost, für die Sporteln und Gerichtskosten, wogegen bei der Biersteuer, bei der Kapitalsteuer, bei der Steuer aus Grundeigentum, Gebäuden und Gewerben die Festsetzung des Steuersatzes für jede Etatsperiode dem Finanzgesetz überlassen ist und bei der Einkommensteuer die Bestimmung in Art. 19 Abs. 2 des

Einkommensteuergesetzes vom 8. August 1903 in Kraft bleibt.

2) Die Vorrechte der Zweiten Kammer betreffen sowohl die Beschlussfassung über die einzelnen Einnahme- und Ausgabetitel des Etats als die Beschlussfassung über den Etat im Ganzen:

a) Ergeben sich bei der Beschlussfassung über die einzelnen Titel des Etats Meinungsverschiedenheiten zwischen der Ersten und Zweiten Kammer, so ist der bei der zweiten Beratung von der Zweiten Kammer mit der regelrechten Mehrheit gefasste Beschluss massgebend (Abs. 1 Ziff. 2).

b) Die Zweite Kammer ist — unbeschadet der in § 124 eingeschärften Verpflichtung zur Verwilligung der notwendigen Steuern — formal befugt, den Etat im ganzen abzulehnen; hiebei hat es dann sein Bewenden, ohne dass der Ersten Kammer eine Abstimmung über den Etat im ganzen zusteht (Abs. 2 Ziff. 2 u. 3).

c) Wird der Etat im ganzen von der Zweiten Kammer angenommen und dann von der Ersten Kammer abgelehnt, so werden die bejahenden und die verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengezählt und wird der Ständebeschluss nach der Mehrheit sämtlicher Stimmen abgefasst (Abs. 1 Ziff. 3).

3) Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Vorrechte der Zweiten Kammer bei der Etatsfeststellung hat behufs Erleichterung der Verabschiedung des Etats der Grundsatz des § 109 VU., dass Steuern nicht ohne Verwilligung der Stände erhoben werden können, in Ansehung der durch die ordentliche Gesetzgebung mit festen Sätzen ausgestatteten Steuern eine Modifikation erlitten, die sich jedoch auf das Stadium der Beratung der einzelnen Etatstitel beschränkt. Wenn hier ein übereinstimmender Beschluss beider Kammern über die Ablehnung einer solchen Steuer oder über die Ermässigung ihres Steuersatzes nicht zustande kommt, sind die genannten Steuern zunächst in ihren fest bestimmten Sätzen in den Etat einzustellen, vorbehältlich der verfassungsmässigen Endabstimmung über den ganzen Etat. Wird dabei der Etat im ganzen abgelehnt, so entfällt auch die Ermächtigung zur weiteren Erhebung der Steuern mit festen Sätzen; wird der Etat im ganzen angenommen, so ist damit auch die landständische Ermächtigung zur Forterhebung der Steuern mit festen Sätzen im bisherigen Betrage erteilt (Abs. 1 Ziff. 2 Abs. 2).

III. Sonstige Verfassungsänderungen.

1) Auf die Legitimation der Ständemitglieder bezieht sich Art. 21 VerfGes. Durch ihn hat § 159 Abs. 1 VU. eine kürzere und insofern etwas veränderte Fassung erhalten, als neben der Wahlurkunde als Grundlage der Legitimation die Bezugnahme auf das Wahlprotokoll angeführt ist.

2) Die Einrichtungen der Ständeversammlung betreffen Art. 22 und 23 VerfGes.: durch entsprechende Aenderung des § 162 VU. wird die Sitzordnung und die Reihenfolge bei namentlichen Abstimmungen in beiden Kammern für einen Gegenstand der Geschäftsordnung erklärt. Durch einen Zusatz zu § 164 VU. hat die Zweite Kammer das Recht erhalten, einen zweiten Vizepräsidenten zu wählen.

3) Fragen der Geschäftsbehandlung werden in Art. 24 und 25 VerfGes. geregelt. Die Minister waren seither berechtigt, jederzeit in den einzelnen Kammern zu erscheinen und an den Verhandlungen sich zu beteiligen, dagegen waren sie ohne ausdrückliche Einladung nicht berechtigt, den Sitzungen der ständischen Kommissionen anzuwohnen; diese Berechtigung ist ihnen und den Königlichen Kommissaren nunmehr durch eine Aenderung

des § 169 VU. eingeräumt, soweit es sich nicht um vertrauliche Sitzungen handelt. Nach § 173 Abs. 2 VU. in der Fassung des VerfGes. vom 23. Juni 1874 mussten königliche Anträge, wenn dies von der Regierung vor der Beschlussfassung über ihre Geschäftsbehandlung verlangt wurde, an eine Kommission verwiesen worden, nunmehr ist diese Vorschrift dahin abgeschwächt, dass diese Verweisung auf Verlangen der Regierung vor der Einzelberatung zu erfolgen hat, so dass eine vorgängige allgemeine Erörterung im Plenum ermöglicht ist.

4) Der Art. 27 VerfGes. hat durch eine Aenderung des § 184 VU. die Immunität der Ständemitglieder ausgedehnt auf die Mitglieder der während der Vertagung der Ständeversammlung etwa zusammentretenden ständischen Kommissionen.

5) Der Art. 29 VerfGes. passt die Vorschriften des § 193 VU. über das ständische Amtspersonal den bestehenden Verhältnissen an und verfügt die grundsätzliche Gleichstellung der ständischen Beamten mit den Staatsbeamten, insbesondere auch bezüglich der Voraussetzungen ihrer Entlassung.

6) Im Art. 30 VerfGes. werden einzelne Bestimmungen des § 194 VU. in betreff der Bezüge der Mitglieder und der Beamten der Ständeversammlung geändert; damit ist die rechtliche Möglichkeit geschaffen, bei der bereits im Gange befindlichen gesetzlichen Neuregelung der Bezüge der Ständemitglieder die sachlich nicht gerechtfertigten fortlaufenden Besoldungen der Mitglieder des engeren Ständischen Ausschusses zu beseitigen. Auch ist damit die veraltete Vorschrift aufgehoben, dass die Besoldungen der ständischen Beamten durch die ordentliche Gesetzgebung statt im Wege der Etatsfeststellung geregelt werden.

B. Gemeindeordnung.

Die neue Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906, die mit dem 1. Dezember 1907 in Kraft tritt, hebt die Lebenslänglichkeit der Ortsvorsteher auf und nimmt auf die Verschiedenheit der grösseren und kleineren Gemeinden in weiterem Umfange Rücksicht; im übrigen lässt sie den seitherigen Charakter der württembergischen Gemeindeverfassung und -verwaltung unberührt. Ihre Hauptbedeutung liegt auf dem formalen Gebiet: sie fasst als planmässige Kodifikation das Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Gemeinden tunlichst erschöpfend zusammen; grundsätzlich ausgeschlossen sind jedoch die Bestimmungen über den persönlichen Gemeindeverband, die Gemeindeangehörigkeit, sowie über die Bewirtschaftung der Kommunalwaldungen und die Besteuerungsrechte der Gemeinden; in diesen Beziehungen bleiben die bestehenden Gesetze mit einigen Aenderungen in Kraft. Dasselbe gilt von den beiden Gesetzen über die Amtsenthebung dienstunfähiger Körperschaftsbeamten und über deren Pensionsrechte (vgl. Gemeindeordnung Art. 259).

Die wesentlichen Vorschriften der Gemeindeordnung über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden sind folgende:

Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen.

1) Der dingliche Gemeindeverband erstreckt sich auf sämtliche Teile des Staatsgebiets; jede Gemeinde hat einen räumlich abgegrenzten Bezirk; dieser Gemeindebezirk bildet das räumliche Herrschaftsgebiet der Gemeinde, innerhalb dessen und in Beziehung auf welches sie die ihr als Gemeinde obliegenden öffentlich-rechtlichen Befugnisse und Verpflichtungen wahrzunehmen hat. In dieser örtlichen Begrenzung sind die Gemeinden mit

Rechtsfähigkeit und Selbstverwaltungsbefugnissen ausgestattete Körperschaften des öffentlichen Rechts; zugleich bilden sie die unterste Stufe der staatlichen Organisation und werden in dieser Eigenschaft von der Staatsgewalt als unterste lokale Instanz verwendet (Art. 1).

2) Der persönliche Gemeindeverband, das Gemeindebürgerrecht mit dem daraus fliessenden Gemeindewahlrecht bestimmt sich, wie seither, nach dem Gemeindeangehörigkeitsgesetz vom 16. Juni 1885, das nur in einigen Punkten, namentlich in betreff der Höhe der für die Erteilung des Bürgerrechts zu entrichtenden Gebühr geändert worden ist (vgl. Art. 253, 255, Art. 259 Ziff. 1 u. 2).

3) Zur Veränderung der Gemeindebezirke ist regelmässig eine der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürftige Uebereinkunft der beteiligten Gemeinden ausreichend; unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen, deren Nachprüfung dem Verwaltungsgerichtshof überwiesen ist, kann sie vom Ministerium des Innern auf Antrag eines Beteiligten auch gegen den Willen der anderen verfügt werden (Art. 2—5). Ausnahmsweise ist ein Gesetz erforderlich, wenn eine mit der veränderten Zuteilung bewohnter Grundstücke verbundene Aenderung der Gemeindebezirke eine Aenderung der Oberamtsbezirkseinteilung in sich schliesst (Art. 4) oder wenn eine mit einer Vermehrung oder Verminderung der Zahl der Gemeinden verbundene Aenderung der Gemeindebezirkseinteilung gegen den Willen eines Beteiligten durchgeführt werden soll (Art. 5 Abs. 5). Für die Veränderung der Teilgemeindebezirke gibt Art. 173 besondere Vorschriften. Erlischt bei der Vereinigung von Gemeinden die Rechtsfähigkeit einer Gemeinde, so geht ihr Vermögen mit dem Zeitpunkt der Vereinigung auf die andere Gemeinde über; den Gläubigern der Gemeinde steht gegen die Veränderung eine Einsprache nicht zu (Art. 6).

4) Die Gemeinden werden nach der Grösse der Einwohnerzahl eingeteilt in

A) grosse Städte, Gemeinden mit mehr als 50000 Einwohnern,

B) mittlere Städte, Gemeinden mit mehr als 10000 bis 50000 Einwohnern,

C) kleinere Städte und Landgemeinden: diese zerfallen wieder in drei Klassen:

a) Gemeinden von mehr als 4000 bis 10000 Einwohnern — erste Klasse,

b) Gemeinden von mehr als 1000 bis 4000 Einwohnern — zweite Klasse,

c) Gemeinden mit nicht mehr als 1000 Einwohnern — dritte Klasse (Art. 7).

Sofern nicht für grosse und mittlere Städte besondere Bestimmungen getroffen sind, gelten sie mit den übrigen Gemeinden von mehr als 4000 Einwohnern als Gemeinden erster Klasse (Art. 7 letzter Abs.).

5) Grundsätzlich sind die grossen und mittleren Städte in der Verfassung und Verwaltung den kleineren Städten und Landgemeinden gleichgestellt; bezüglich der Vertretung und Verwaltung sind zunächst für die kleineren Städte und die Landgemeinden die normalen Bestimmungen in Art. 10—70 getroffen, und in Art. 71 sind diese Bestimmungen auch auf die grossen und mittleren Städte für anwendbar erklärt, soweit nicht Abweichungen festgesetzt sind; die vom Entwurf der Gemeindeordnung für die grösseren Städte vorgeschlagene besondere Verfassung (sog. Magistratsverfassung) ist von der Zweiten Kammer abgelehnt worden.

Besondere Bestimmungen gelten

A) für die grossen und mittleren Städte im Vergleich mit den kleineren Städten und Landgemeinden namentlich in folgenden Punkten:

a) Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats und des Bürgerausschusses steigt mit der Einwohnerzahl (Art. 72 und 91).

b) Nur den grösseren Städten kommt die Befugnis zu, im Bedürfnisfall ein oder mehrere besoldete Gemeinderatsmitglieder zu bestellen (Art. 72, 87, 88).

c) Die Wahl der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats und der Mitglieder des Bürgerausschusses erfolgt in den grösseren Städten nach dem Grundsatz der verhältnismässigen Vertretung der Wähler (Art. 73—85).

d) Nach der Regelvorschrift ist die Bewilligung einer Entschädigung für Zeitversäumnis an die Mitglieder des Gemeinderats der Gemeindesatzung und die Festsetzung der Höhe der Taggelder einzelner Mitglieder des Gemeinderats und Bürgerausschusses für einzelne Dienstverrichtungen und bei auswärtigen Dienstverrichtungen der Verordnung überlassen (Art. 29, 47); dagegen haben in den grossen Städten die unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats einen Anspruch auf Entschädigung für Zeitversäumnis, der ebenso wie die Höhe der ihnen bei auswärtigen Dienstverrichtungen zu gewährenden Entschädigung durch Gemeindesatzung bestimmt wird; daneben kann in grossen Städten auch Bürgerausschussmitgliedern für einzelne Dienstleistungen ein Taggeld gewährt werden. In den mittleren Städten darf das Taggeld über den normalen Betrag von 5 Mk. bis zum Betrag von 10 Mk., in den grossen Städten bis zum Betrag von 15 Mk. erhöht werden (Art. 86).

e) In den grösseren Städten können für einzelne Verwaltungszweige zur Unterstützung des Gemeinderats Kommissionen gebildet werden, die sich von den Abteilungen des Gemeinderats (Art. 31) durch Mangel an Selbständigkeit und von den Ausschüssen des Gemeinderats durch die nicht allein Mitglieder der Gemeindekollegien, sondern auch sonstige Personen umschliessende Zusammensetzung unterscheiden (Art. 89).

f) Dem Bürgerausschuss ist für seine Beratung und Beschlussfassung im Verhältnis zum Gemeinderat, sowie für seinen Geschäftsgang gemäss Art. 93, 94 in den grösseren Städten grössere Ereiheit gelassen; auch ist die Notwendigkeit seiner Zustimmung bei der Erwerbung, Veräusserung und dinglichen Belastung von Grundeigentum der Gemeinde durch einen höheren Wertbetrag bedingt (Art. 92).

g) In den grossen Städten kommt die sonst der Kreisregierung überwiesene Bestätigung der Wahl des Ortsvorstehers dem König zu (Art. 95); auch können in den grossen Städten mehrere Stadtpfleger bestellt werden, welche die Prüfung für den höheren Verwaltungs- oder Finanzdienst oder die niedere Dienstprüfung im Departement des Innern oder der Finanzen bestanden haben müssen; auch die Ratsschreiber müssen in den grossen Städten die Prüfung für den höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst oder die niedere Dienstprüfung im Departement der Justiz oder des Innern bestanden haben (Art. 97).

h) Für die grossen Städte ist in Art. 153 Abs. 1 eine Einschränkung der Zahl der zur Mitwirkung bei der Verwaltung der gemischten Stiftungen berechtigten Geistlichen vorgesehen.

i) Die Staatsaufsicht über die Gemeindeverwaltung einschliesslich der Verwaltung der örtlichen Stiftungen kommt unter der Oberaufsicht des Ministeriums des Innern in den grossen und mittleren Städten grundsätzlich der Kreisregierung, in den übrigen Gemeinden dem Oberamt und in den gesetzlich bestimmten Fällen dem Bezirksrat zu (Art. 185, 191, 193, 252; vgl. auch Art. 190 Abs. 1 Ziff. 1, 2 u. Abs. 4 u. Art. 192 Abs. 1 Ziff. 4); dagegen ist die Polizeiverwaltung der Gemeinden grundsätzlich überall der Aufsicht des Oberamts oder der Stadtdirektion Stuttgart unterstellt (Art. 194).

k) Die **Strafbefugnis des Ortsvorstehers** ist in den grösseren Städten höher bemessen, als in den übrigen Gemeinden (Art. 164).

6. An die Einteilung der Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern in drei Klassen knüpfen sich nachstehende rechtliche Folgen:

a) Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats und des Bürgerausschusses ist eine verschiedene (Art. 10 und 44).

b) In Gemeinden erster Klasse besteht für die Mitglieder des Gemeinderats ein Anspruch auf Taggelder, falls er nicht durch Gemeindesatzung ausgeschlossen ist, in Gemeinden zweiter und dritter Klasse besteht dieser Anspruch nur, wenn die Gewährung durch Gemeindesatzung bestimmt wird (Art. 29 Abs. 1).

c) In Gemeinden erster und zweiter Klasse können durch Gemeindesatzung zur selbständigen Besorgung einzelner dem Gemeinderat obliegenden Geschäfte **Abteilungen** gebildet werden (Art. 31 Abs. 1).

d) Die Festsetzung einer Geschäftsordnung ist in Gemeinden erster Klasse obligatorisch, sonst fakultativ (Art. 34).

e) Das Erfordernis der Zustimmung des Bürgerausschusses zu einzelnen Beschlüssen des Gemeinderats hängt in den drei Klassen von einem verschiedenen Werte des in Frage stehenden Gegenstandes ab (Art. 49 Ziff. 8, 9, 13, 14).

f) Der Stellvertreter des Ortsvorstehers kann in Gemeinden erster und zweiter Klasse dem Kreise der Gemeindebeamten entnommen werden (Art. 62 Abs. 3).

g) Die Strafbefugnis des Ortsvorstehers ist nach der Klasseneinteilung abgestuft (Art. 164).

h) In einzelnen Fällen ist in den Klassen ein verschiedener Wert des in Frage stehenden Gegenstandes dafür entscheidend, ob die Genehmigung der Regierungsbehörde zu einem Beschluss des Gemeinderats einzuholen ist (Art. 190 Abs. 1 Ziff. 1, 2, 5, Art. 192 Abs. 1 Ziff. 4).

i) Der für die Zuständigkeit der Gemeindegerichte massgebende Streitwert ist nach der Klasseneinteilung abgestuft (Art. 3 des AusfGes. zur CPO., Regbl. v. 1899 S. 546).

6) Der Grundsatz der **Gemeindeautonomie** ist in Art. 8 der Gemeindeordnung anerkannt und begrenzt: die Gemeinden haben das Recht, innerhalb der durch die Gesetze festgesetzten Schranken alle ihnen gesetzlich überlassenen Angelegenheiten selbständig zu verwalten, insbesondere liegt ihnen ob die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Pflege der gemeinschaftlichen Interessen der Gemeindeangehörigen und die Handhabung der Ortspolizei. Sie sind ferner befugt, zur näheren Regelung ihrer Verhältnisse im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch **Gemeindesatzung (Ortsstatut)** allgemeine Anordnungen mit Gesetzeskraft zu treffen.

Die Errichtung neuer und die Abänderung oder Aufhebung bestehender Gemeindesatzungen erfolgt durch die Gemeindekollegien. Gemeindesatzungen sind dem Bezirksrat vorzulegen, soweit nicht hievon abweichende Vorschriften gegeben sind. Neuaufgestellte oder abgeänderte Gemeindesatzungen sind nach Ablauf zweier Monate nach ihrer Vorlegung vollziehbar, wenn sie nicht früher von dem Bezirksrat für vollziehbar erklärt werden. Der Bezirksrat hat das Recht und die Pflicht, den Vollzug solcher Gemeindesatzungen dann zu untersagen, wenn sie mit dem Gesetz in Widerspruch stehen oder die Rechte Dritter verletzen oder das öffentliche Wohl schädigen. In den grossen und mittleren Städten tritt an die Stelle des Bezirksrats die Kreisregierung. Nach dem Eintritt der Vollziehbarkeit ist die neue oder abgeänderte Gemeindesatzung in der Gemeinde allgemein bekannt zu machen.

Mit der Bekanntmachung tritt die Gemeindesatzung in Wirksamkeit, wenn nicht in ihr selbst ein späterer Zeitpunkt hiefür festgesetzt wird. Die näheren Bestimmungen über die Form der Bekanntmachung werden im Verordnungsweg erlassen. Das Ministerium des Innern ist befugt, Bestimmungen der Gemeindesatzungen, welche mit gesetzlichen Vorschriften in Widerspruch stehen, für kraftlos zu erklären. Eine Abweichung (Dispensation) von den Vorschriften der Gemeindesatzungen kann in einzelnen Fällen besonderer Art von der zur Vollziehbarkeitserklärung oder zur Genehmigung zuständigen Behörde auf Antrag der Gemeindekollegien insoweit zugelassen werden, als nicht dadurch dem Recht oder erheblichen Interessen der Gemeinde oder eines Dritten Eintrag geschieht. Die Aufhebung einer Gemeindesatzung erfolgt auf demselben Wege wie deren Erlassung. Unberührt bleibt die Befugnis der Gemeinden, solche Angelegenheiten, für welche in den Gesetzen nicht die Regelung durch Gemeindesatzung vorgeschrieben oder ausschliesslich vorbehalten ist, auf anderem Wege zu regeln. (Art. 8 vgl. auch Art. 240.)

7. Unter den Uebergangs- und Schlussbestimmungen findet sich die allgemeine Vorschrift, dass als Gesetz im Sinne der Gemeindeordnung jede Rechtsnorm anzusehen ist (Art. 256), dass für die Berechnung der Fristen die Bestimmungen des BGB. massgebend sind (Art. 257) und dass für den Begriff der Verwandtschaft und Schwägerschaft die Vorschriften des BGB. Anwendung finden (Art. 258).

Zweiter Abschnitt: Vertretung und Verwaltung der Gemeinden.

1. Die Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat, der Bürgerausschuss, der Ortsvorsteher und die Gemeindebeamten. Dem Gemeinderat kommt die Vertretung der Gemeinde und die Verwaltung ihrer Angelegenheiten zu. Der Bürgerausschuss ist zur Ueberwachung der Verwaltung bestellt, auch in den gesetzlich bestimmten Fällen zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen (Art. 9).

a) Der Gemeinderat besteht aus dem Ortsvorsteher als Vorsitzendem und weiteren Mitgliedern, deren Zahl sich nach der Grösse der Gemeinde im Rahmen von 4 bis 42 bestimmt; hierzu können in den grösseren Städten noch sog. besoldete Mitglieder kommen, deren Zahl zuzüglich des Ortsvorstehers nicht mehr als den vierten Teil der unbesoldeten Mitglieder betragen darf (Art. 10, 72, 87, vgl. auch Art. 241, 242). Die Mitglieder des Gemeinderats — abgesehen von den besoldeten — werden von den wahlberechtigten Gemeindebürgern aus ihrer Mitte auf sechs Jahre in der Art gewählt, dass je nach zwei Jahren ein Drittel ausscheidet und durch neue Wahl ersetzt wird, bei der die Austretenden wieder gewählt werden können (Art. 11). Bei der Wahl entscheidet die relative Stimmenmehrheit, und bei Stimmengleichheit das Los (Art. 22 Abs. 1). Die besoldeten Gemeinderatsmitglieder werden von den Gemeindekollegien in gemeinsamer Sitzung auf bestimmte Zeiträume von nicht weniger als sechs Jahren gewählt (Art. 87 Abs. 2). Der Wirkungskreis des Gemeinderats ist im Art. 30 folgendermassen bestimmt:

„Dem Gemeinderat liegt grundsätzlich ob, die Gemeindeverwaltung zu führen, sie gegen Missbräuche im Innern wie gegen Eingriffe von aussen zu schützen und die Rechte der Gemeinde sowohl den Staatsbehörden als Dritten gegenüber zu vertreten.

Der Gemeinderat hat alle Angelegenheiten der Gemeinde zu verwalten, deren Erledigung eine sachliche Entschliessung, namentlich eine Verfügung über Rechte der Gemeinde erfordert und nicht gesetzlich dem Ortsvorsteher zukommt. Es liegt ihm ob, die Rechte der Gemeinde gegen Missbräuche im Innern wie gegen Eingriffe von aussen zu schützen

und sowohl den Staatsbehörden als Dritten gegenüber zu vertreten.

Der Gemeinderat ernennt und entlässt die Beamten und Unterbeamten der Gemeinde, bestellt erforderlichenfalls deren Stellvertreter, bestimmt die Höhe ihrer Gehalte, beschliesst über die ihnen zu erteilende Dienstanweisung und überwacht ihre Geschäftsführung. Die Ernennung der Gemeindebeamten bedarf der Mitwirkung von Staatsbehörden nur in den gesetzlich bestimmten Fällen.

Der Gemeinderat führt den Gemeindehaushalt und verwaltet das Gemeindevermögen sowie die in der Gemeinde vorhandenen nicht ausschliesslich kirchlichen Stiftungen für örtliche Zwecke (vgl. Art. 151 ff.).

Er verwaltet die öffentlichen Anstalten und Einrichtungen der Gemeinde und erlässt die zur Regelung ihrer Benützung erforderlichen Anordnungen, soweit es sich hiebei nicht um ortspolizeiliche Anordnungen handelt. Er verwaltet die öffentliche Armenpflege nach Massgabe der hierüber bestehenden besonderen Bestimmungen und nimmt an der Verwaltung der Ortspolizei nach näherer Vorschrift der Art. 163 ff. teil.

Der Gemeinderat hat gemäss den gesetzlichen Bestimmungen bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben mitzuwirken, auch Auskünfte und gutächtliche Aeusserungen über Fragen, die von Staatsbehörden an ihn gerichtet werden, zu geben."

b) Der Bürgerausschuss zählt in jeder Gemeinde ebenso viele Mitglieder, wie der Gemeinderat mit Einschluss des Ortsvorstehers und der besoldeten Mitglieder (Art. 91). Die Mitglieder werden nach denselben Bestimmungen, wie die des Gemeinderats, auf vier Jahre gewählt; je nach zwei Jahren scheidet die Hälfte aus und wird in einer neuen Wahl ersetzt (Art. 45, 48). Der Bürgerausschuss wählt nach jeder Teilerneuerung auf die Dauer von zwei Jahren aus seiner Mitte einen Vorsitzenden (Bürgerausschussobmann) und einen oder mehrere Stellvertreter (Art. 51). Der Wirkungskreis des Bürgerausschusses ist in Art. 49 und 50 näher bestimmt. Neben der Ueberwachung der Gemeindeverwaltung, die sich namentlich in der Kenntnisnahme von der Ausführung seiner Beschlüsse, von der bestimmungsgemässen Verwendung der Gemeindeeinnahmen und der verwilligten Mittel, in der Kontrolle über die Führung des Gemeindehaushalts und in der Durchsicht der Jahresrechnungen der Gemeinde äussert und das Recht der Akteneinsicht und der Beschwerdeführung über ordnungswidriges Verfahren und Pflichtversäumnisse des Gemeinderats und der Gemeindebeamten in sich schliesst (Art. 50 Abs. 1—3), steht ihm das Recht der Initiative zu: er darf in allen Gemeindeangelegenheiten dem Gemeinderat Vorschläge machen, der Gemeinderat ist verpflichtet, über solche Anregungen Beschluss zu fassen und diesen unter Angabe seiner Gründe dem Bürgerausschuss mitzuteilen (Art. 50 Abs. 4).

c) Der Ortsvorsteher wird von den wahlberechtigen Gemeindebürgern auf einen Zeitraum von zehn Jahren gewählt; seine Wahl bedarf der Bestätigung durch die Regierung (Art. 56, 95). Sein Wirkungskreis ist im Art. 63 dahin bestimmt:

„Der Ortsvorsteher bereitet die Verhandlungen des Gemeinderats und der zu gemeinsamer Sitzung zusammentretenden Gemeindekollegien vor, beruft ihre Versammlungen, führt in diesen den Vorsitz, leitet die Beratung, sorgt für den Vollzug der gefassten Beschlüsse, gibt im Namen des Gemeinderats die erforderlichen schriftlichen Erklärungen ab und unterzeichnet die ergehenden Verfügungen, soweit nicht für einzelne Fälle etwas anderes bestimmt oder beschlossen ist.

Er leitet und beaufsichtigt die gesamte Gemeindeverwaltung, namentlich die Verwaltung des Gemeindevermögens und erledigt in eigener Zuständigkeit diejenigen Geschäfte,

die nicht nach Art. 30 eine kollegiale Beschlussfassung erfordern, oder sorgt dafür, dass sie durch die Gemeindebeamten, soweit dies gesetzlich zulässig ist, erledigt werden. Er handhabt die Ortspolizei nach den bestehenden gesetzlichen Vorschriften, sorgt für Aufrechterhaltung der Ordnung und hat sich der Gemeindeangehörigen anzunehmen.

Er führt die Dienstaufsicht über die Beamten und Unterbeamten der Gemeinde.

Er sorgt, soweit nötig, für die Bekanntmachung der Gesetze und der allgemeinen Verfügungen, sowie der von den Staatsbehörden erlassenen besonderen Anordnungen, vollzieht dieselben innerhalb seines Geschäftskreises und besorgt überhaupt alle örtlichen Geschäfte der allgemeinen Staats- und der Bezirksverwaltung, soweit nicht entweder besondere Behörden hiefür bestimmt sind, oder solche Geschäfte ohne sachlichen Nachteil und ohne Belästigung der Beteiligten von der Staatsbehörde unmittelbar erledigt werden können.

Die Bestimmungen in Art. 4 ff. des Gesetzes vom 13. Mai 1890, betreffend die Ausführung des Reichsgesetzes über die Invaliditäts- und Altersversicherung (Regbl. S. 86), bleiben unberührt."

Auch hat er in Gemeinden ohne besonderen Ratsschreiber die diesem obliegenden Geschäfte zu besorgen (Art. 64).

d) Die Verhältnisse der Gemeindebeamten (Gemeindepfleger, Teilrechner, Ratsschreiber, Unterbeamte) sind in den Art. 65 bis 70 und Art. 97 geregelt.

2) Die Bestellung des Gemeinderats. Die regelmässigen Wahlen in den Gemeinderat finden alle zwei Jahre im Monat Dezember statt (Art. 12). Ergänzungswahlen für den noch übrigen Teil der Amtszeit von in der Zwischenzeit ausgeschieden en Mitgliedern müssen vorgenommen werden, sobald die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats auf $^2/_3$ der Normalzahl herabsinkt (Art. 11). Der Tag der regelmässigen Wahlen und der Ergänzungswahlen, wie auch Beginn und Schluss der Wahlhandlung, welch letzterer im Falle des Bedürfnisses auf 8 Uhr abends anzusetzen ist, wird durch den Gemeinderat bestimmt (Art. 12).

Für das Wahlrecht und die Wählbarkeit bleiben die Bestimmungen des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes massgebend (vgl. Gaupp-Göz, Staatsrecht S. 242); ergänzend erklärt der Art. 11 auf die Dauer von fünf Jahren für wahlunfähig, wer als Mitglied des Gemeinderats oder als Gemeindebeamter durch Urteil des Disziplinarhofs des Dienstes entlassen worden ist.

Die Wählerliste wird von dem Ortsvorsteher in Gemeinschaft mit dem Obmann des Bürgerausschusses und dem Gemeindepfleger unter Zuziehung des Ratsschreibers geführt. Spätestens 3 Wochen vor dem Wahltag muss sie eine Woche lang auf dem Rathause oder in einem anderen geeigneten Raum zur allgemeinen Einsicht aufgelegt werden. Zeit und Ort der Auflegung der Wählerliste sowie die Befugnis der Wahlberechtigten zur Einsichtnahme und zur Einsprache gegen die Wählerliste sind zuvor in der Gemeinde auf ortsübliche Weise öffentlich bekannt zu machen. Ueber etwaige Einsprachen entscheidet der Gemeinderat; gegen seine Entscheidung kann binnen 3 Tagen Beschwerde an den Bezirksrat erhoben werden, dessen Entscheidung zwar für die Berechtigung zur Teilnahme an der betreffenden Wahl endgültig ist, aber die Erhebung weiterer Beschwerde einschliesslich der Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof nicht ausschliesst (Art. 14).

Die Wahl wird unter unter Leitung eines Wahlvorstands vorgenommen, bestehend aus dem Ortsvorsteher als Vorsitzenden und zwei Beisitzern, von denen der Gemeinderat

und der Bürgerausschuss je einen aus seiner Mitte wählt (Art. 16). Die Abstimmung erfolgt geheim. Jeder Wähler hat in eigener Person zunächst einen amtlich gestempelten Umschlag an sich zu nehmen, sodann an den bereit gehaltenen abgesonderten Tisch zu treten, dort seinen Stimmzettel in den Umschlag zu stecken und diesen, sobald sein Name in der Wählerliste vermerkt ist, selbst in die Wahlurne zu legen. Auf jedem Stimmzettel dürfen so viele Namen verzeichnet sein, als Mitglieder des Gemeinderats zu wählen sind (Art. 17 u. 18). Nach Eintritt des für den Schluss der Wahlhandlung bestimmten Zeitpunkts dürfen nur noch diejenigen Wähler zur Stimmabgabe zugelassen werden, welche im Wahlraum bereits anwesend sind (Art. 19). Die Stimmenzählung, zu der auch andere Mitglieder der Gemeindekollegien und Gemeindebeamte beigezogen werden können (Art. 16 Abs. 2), schliesst sich entweder sofort an die Wahlhandlung an, oder wird an dem nächsten Werktag vorgenommen (Art. 19). Während der Wahlhandlung und der Stimmenzählung steht der Zutritt zum Wahlraum jedem Wahlberechtigten offen (Art. 19). Ueber das Ergebnis wird ein Protokoll aufgenommen und von den Mitgliedern des Wahlvorstands unterzeichnet (Art. 20). Hat kein Wähler abgestimmt, so ist eine neue Wahl vorzunehmen (Art. 20 Abs. 5); im übrigen entscheidet die relative Stimmenmehrheit ohne Rücksicht auf die Zahl der abgegebenen Stimmen und bei Stimmengleichheit das Los (Art. 22).

Von dem Eintritt in den Gemeinderat sind diejenigen ausgeschlossen, die mit dem Ortsvorsteher oder einem andern Mitglied des Gemeinderats in gerader Linie oder bis zum zweiten Grad einschliesslich in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind; werden in dieser Weise verwandte oder verschwägerte Personen gleichzeitig gewählt, so ist der mit der grösseren Stimmenzahl Gewählte allein zum Eintritt berechtigt (Art. 26, 258, BGB. §§ 1589, 1390). Eine Dispensation kann auf den Antrag der Gemeindekollegien vom Bezirksrat erteilt werden, wenn der Gewählte mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt hat. Unterbeamte der Gemeinde haben ihren Dienst vor dem Eintritt in den Gemeinderat niederzulegen, sind jedoch zur Ablehnung der Wahl berechtigt (Art. 26 Abs. 4).

Die Gültigkeit der Wahl kann von jedem Wahlberechtigten innerhalb einer Woche nach der öffentlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses (Art. 20 Abs. 4) im Wege der Einsprache beim Gemeinderat angefochten werden. Die Entscheidung steht dem Gemeinderat zu. Ueber Beschwerden, die innerhalb einer Woche nach Eröffnung der angefochtenen Entscheidung erhoben werden müssen, entscheidet der Bezirksrat und bei weiterer Beschwerde endgültig die Kreisregierung. Der Gemeinderat entscheidet auch über das Zutreffen der persönlichen Voraussetzungen für den Eintritt in den Gemeinderat; über Beschwerden seitens des Gewählten oder des Gemeinderats steht auch hier die endgültige Entscheidung der Kreisregierung zu (Art. 27).

Für den Austritt aus dem Gemeinderat vor Ablauf der Wahlperiode bleibt der Art. 19 des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes massgebend; ausserdem findet der Austritt statt, wenn ein hinderndes Verwandtschafts- oder Schwägerschaftsverhältnis entsteht oder wenn ein Gemeinderatsmitglied eine Unterbeamtenstelle annimmt (Art. 28).

Als Entschädigung für die durch die Sitzungen des Gemeinderats oder seiner Abteilungen und Ausschüsse veranlasste Zeitversäumnis beziehen die Mitglieder des Gemeinderats, wenn dies in Gemeinden erster Klasse nicht durch Gemeindesatzung ausgeschlossen und wenn dies in kleineren Gemeinden durch Gemeindesatzung bestimmt ist,

Taggelder im Höchstbetrag von 5 M. und daneben die durch Gesetz oder Verordnung bestimmten Gebühren (Art. 29, vgl. auch Art. 243).

3. Die Geschäftsführung des Gemeinderats.

In Gemeinden erster und zweiter Klasse können durch Gemeindesatzung für die Besorgung einzelner dem Gemeinderat obliegender Geschäftszweige aus demselben Abteilungen von wenigstens fünf Mitgliedern einschliesslich des Vorsitzenden gebildet werden, welche die betreffenden Geschäfte — abgesehen von den der Zustimmung des Bürgerausschusses unterliegenden Fällen und von der Anstellung und Entlassung von Gemeindebeamten — statt des Gemeinderats erledigen. Vorbehalten bleiben die besonderen gesetzlichen Bestimmungen über die Armendeputation, über die Schätzungsbehörde, über das Gemeindegericht und über die Steuersatzbehörde (Art. 31 u. 32). Ausserdem können vom Gemeinderat zur Vorbereitung seiner Verhandlungen aus seiner Mitte Ausschüsse bestellt werden (Art. 41, Art. 52 Abs. 3). Die Geschäftsführung in den Abteilungen unterliegt denselben Bestimmungen, wie die im Plenum des Gemeinderats (Art. 42).

Der Gemeinderat kann sich nur auf Berufen des Ortsvorstehers versammeln, die Berufung muss erfolgen, wenn wenigstens der dritte Teil der Mitglieder unter Angabe des Zwecks der Verhandlung darauf anträgt. Von der Beratung und Beschlussfassung ist ein Mitglied einschliesslich des Ortsvorstehers ausgeschlossen, wenn der Gegenstand der Beratung besondere persönliche Interessen des Mitglieds oder seiner Ehefrau oder seiner Verwandten und Verschwägerten in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum zweiten Grad einschliesslich berührt oder wenn ein Mitglied als Beauftragter oder Geschäftsführer eines Beteiligten mit der betreffenden Angelegenheit befasst ist oder früher befasst war (Art. 33).

Eine vom Gemeinderat festzusetzende Geschäftsordnung regelt den Geschäftsgang in Gemeinden erster Klasse und kann auch in kleineren Gemeinden erlassen werden (Art. 34). Zu den Verhandlungen können Gemeindebeamte und sonstige Fachmänner zugezogen werden (Art. 35). Der Gemeinderat darf — abgesehen von den in Art. 37 erwähnten Angelegenheiten von geringer Bedeutung — nur in versammelter Sitzung und nicht im Wege schriftlicher Umfrage beraten und beschliessen. Zur Beschlussfassung ist die Anwesenheit von mehr als der Hälfte sämtlicher Mitglieder einschliesslich des Vorsitzenden erforderlich. Die Sitz- und Stimmordnung bestimmt sich grundsätzlich nach der Reihenfolge des Eintritts der einzelnen Mitglieder und der Zahl der dabei auf die einzelnen Mitglieder gefallenen Stimmen. Die Beschlüsse werden nach der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, der Vorsitzende hat nur bei Stimmengleichheit eine Stimme; die mündliche Abstimmung bildet die Regel (Art. 36). Die Wahlen erfolgen jedoch mittels geheimer Abstimmung, wobei auch dem Vorsitzenden eine Stimme zusteht; entscheidend ist die relative Stimmenmehrheit und bei Stimmengleichheit das Los; von der Vornahme einer Wahl durch geheime Abstimmung kann nur auf Grund eines ausdrücklichen für den Einzelfall geltenden einstimmigen Beschlusses des Gemeinderats abgewichen werden (Art. 38).

Die Verhandlungen des Gemeinderats in Gemeindeangelegenheiten sind öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Staats- oder Gemeindewohl oder berechtigte Interessen einzelner entgegenstehen; über die Ausschliessung der Oeffentlichkeit wird in geheimer Sitzung entschieden. Die Sitzungspolizei handhabt der Vorsitzende (Art. 39).

Ueber die Verhandlungen ist ein fortlaufendes Protokoll zu führen, das die gestellten Anträge insoweit als dies von einem Mitglied des Kollegiums noch in der Sitzung verlangt worden ist, und die gefassten Beschlüsse enthalten muss. Dasselbe ist im Kollegium sofort

oder in der nächstfolgenden Sitzung zu verlesen (Art. 40).

Ist der Gemeinderat wegen vorliegenden Privatinteressen nicht beschlussfähig, so tritt der Bürgerausschuss an seine Stelle und falls auch dieser nicht beschlussfähig sein sollte, der Bezirksrat; vor der Beschlussfassung sind dann die nicht beteiligten Gemeinderatsmitglieder zu hören (Art. 43).

4. Die Bestellung und Geschäftsführung des Bürgerausschusses.

Auf die Mitglieder des Bürgerausschusses und deren Wahl finden die für die Gemeinderatsmitglieder getroffenen Bestimmungen entsprechende Anwendung (Art. 48). Die Mitglieder des Gemeinderats sind vom Eintritt in den Bürgerausschuss ausgeschlossen; nimmt ein Mitglied des Bürgerausschusses eine Wahl in den Gemeinderat oder ein Gemeindeamt an, so hat es aus dem Bürgerausschuss auszutreten (Art. 46). Die Mitglieder des Bürgerausschusses erhalten keinen Gehalt und keine Sitzungsgelder, inwieweit sie für besondere Dienstverrichtungen ausserhalb der Sitzungen Taggelder anzusprechen haben wird durch Verordnung bestimmt (Art. 47).

Die Zustimmung des Bürgerausschusses zu den Beschlüssen des Gemeinderats ist ausser in den durch die Gemeindeordnung (Art. 8 Abs. 3 u. 7, Art. 12, Art. 21, Art. 2[illegible] Abs. 3, Art. 49, Art. 58 Abs. 2, Art. 62 Abs. 1, Art. 66, 67, Art. 87 Abs. 2, Art. 89 Abs. 2, Art. 96, Art. 108 Abs. 3, Art. 119 Ziff. 4, Art. 124 Abs. 2, Art. 125 Abs. 1 u. 3, Art. 127 Abs. 2, Art. 129 Abs. 1, Art. 133 Abs. 4, Art. 134, Art. 137 Abs. 2, Art. 138 Abs. 4, Art. 141 Abs. 2, Art. 154 Abs. 1, Art. 156 Abs. 1, Art. 157 Abs. 1 Ziff. 2 u. Abs. 2, Art. 158 Abs. 2 und 4, Art. 159, Art. 160 Abs. 2, Art. 163 Abs. 3, Art. 180 Abs. 1, Art. 182, Art. 183 Abs. 2, Art. 184, Art. 198 Abs. 2, Art. 212 Abs. 3, Art. 241 Abs. 1, Art. 242 Abs. 2), sowie durch sonstige Gesetze besonders bestimmten Fällen erforderlich:

1. bei der Veränderung des Gemeindebezirks;

2. bei der Einführung neuer und bei der Erhöhung, Herabsetzung oder Aufhebung bestehender Steuern, Abgaben oder ähnlicher Leistungen an die Gemeinde, insbesondere bei der Anordnung neuer oder das herkömmliche Mass übersteigender Gemeindedienste, sowie bei der Gewährung zeitlicher Befreiung von Gemeindesteuern und Abgaben oder zeitlicher Verminderung der Beitragspflicht zu denselben (vergl. Art. 7 des Gesetzes vom 8. August 1903, betreffend die Besteuerungsrechte der Gemeinden und Amtskörperschaften, Regbl. S. 397);

3. bei der Feststellung der Beiträge zu den Kosten der Herstellung und Unterhaltung und der Gebühren für die Benützung von Anlagen, Anstalten oder Einrichtungen der Gemeinde, von Markt- und Messgebühren, Brücken- und Pflastergeldern, sowie von Kurtaxen;

4. bei der Aufnahme von Schulden, bei der Festsetzung und Abänderung der Schuldentilgungspläne und bei vorübergehenden Abweichungen von denselben;

5. bei der Verwendung von Grundstocksvermögen zu Ausgaben der laufenden Verwaltung (Art. 120 Abs. 2);

6. bei Waldausstockungen und ausserordentlichen Holzhieben;

7. bei der Verwendung der aus früheren Rechnungsjahren herrührenden Einnahmeüberschüsse (Art. 134);

8. bei der Erwerbung, Veräusserung und dinglichen Belastung von Grundeigentum oder diesem gleichzuachtenden Rechten der Gemeinde, wenn deren Wert in Gemeinden erster Klasse 3000 Mk., in Gemeinden zweiter Klasse 2000 Mk. und in Gemeinden dritter Klasse 1000 Mk. übersteigt;

9. bei solchen Verkäufen oder Verpachtungen von Vermögensteilen der Gemeinde, welche nicht im Wege der öffentlichen Versteigerung geschehen, sofern der voraussichtliche Wertsbetrag in Gemeinden erster Klasse 1000 Mk., in Gemeinden zweiter Klasse 500 Mk. und in Gemeinden dritter Klasse 250 Mk. übersteigt;

10. bei der Uebernahme neuer bleibender Verbindlichkeiten, insbesondere von Haftverbindlichkeiten und lästigem Eigentum, wobei als bleibend diejenigen Verbindlichkeiten gelten, die für einen fünfundzwanzig Jahre übersteigenden Zeitraum oder auf unbestimmte Zeitdauer eingegangen werden;

11. bei der Errichtung neuer ständiger Gemeindeämter, der Festsetzung der Gehalte der Beamten und Unterbeamten der Gemeinde und bei der Verwilligung von Ruhegehalten an diese oder von Pensionen für ihre Hinterbliebenen, soweit die Höhe der Gehalte, Ruhegehalte oder Pensionen und die Voraussetzungen ihrer Verwilligung nicht durch Gesetz oder Gemeindesatzung bestimmt sind;

12. bei der Verwilligung ausserordentlicher Belohnungen, Gaben oder sonstiger Vergünstigungen an Mitglieder des Gemeinderats und beim Abschluss von Verträgen mit solchen ohne vorgängigen öffentlichen Auf- oder Abstreich;

13. bei Nachlässen unbestrittener und einbringlicher Forderungen der Gemeinde, wenn ihr Betrag in Gemeinden erster Klasse 500 Mk., in Gemeinden zweiter Klasse 200 Mk. und in Gemeinden dritter Klasse 100 Mk. übersteigt;

14. bei Freigebigkeitsleistungen, wenn sie im Voranschlag nicht einzeln vorgesehen sind und ihr Betrag in Gemeinden erster Klasse 500 Mk., in Gemeinden zweiter Klasse 200 Mk. und in Gemeinden dritter Klasse 100 Mk. übersteigt;

15. bei der Wahl von Gemeinderatsmitgliedern zu Gemeindebeamten, die mit Vermögensverwaltung betraut sind (Art. 49).

Die vorstehend bezeichneten Gegenstände werden regelmässig, nachdem dem Obmann Gelegenheit zur Akteneinsicht gegeben ist, in gemeinschaftlicher vom Ortsvorsteher anzuberaumender und zu leitender Sitzung beider Kollegien beraten. Die Beschlussfassung des Bürgerausschusses schliesst sich an diejenige des Gemeinderats an, mit besonderer vom Obmann zu leitender Abstimmung. Der Bürgerausschuss kann sich jedoch auch vor der Abstimmung zu gesonderter Beratung und Beschlussfassung zurückziehen und das Ergebnis dem Gemeinderat in der nächsten gemeinschaftlichen Sitzung mitteilen. Die gemeinsamen Wahlen erfolgen in Sitzungen der vereinigten Kollegien unter Leitung des Ortsvorstehers, dabei sind die Vorsteher beider Kollegien stimmberechtigt. In denjenigen Fällen, in welchen der Bürgerausschuss für sich allein zur Beratung zusammentritt, wird er durch seinen Obmann berufen. Von der Berufung und dem Gegenstand der Verhandlung hat der Obmann den Ortsvorsteher rechtzeitig zuvor zu verständigen. Der vom Bürgerausschuss gefasste Beschluss wird dem Gemeinderat entweder in gemeinschaftlicher Sitzung beider Kollegien, die auf Verlangen des Bürgerausschussobmanns vom Ortsvorsteher anberaumt werden muss, oder schriftlich mitgeteilt. Das Protokoll der gemeinschaftlichen Sitzungen der Gemeindekollegien wird namens des Bürgerausschusses von dessen Obmann und zwei weiteren Mitgliedern unterschrieben. Die schriftlichen Erklärungen des Bürgerausschusses werden vom Obmann unterzeichnet, soweit nicht für einzelne Fälle etwas anderes bestimmt oder beschlossen ist. Im übrigen finden die Vorschriften der Art. 30 bis 34 und 37 auf den Bürgerausschuss und dessen Verhandlungen entsprechende Anwendung.

Besteht über einen Gegenstand, bei dem die Zustimmung des Bürgerausschusses zu einem

Beschluss des Gemeinderats erforderlich ist, eine Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Kollegien, die sich auf anderem Weg nicht heben lässt, so ist, wenn der Gemeinderat das beschliesst oder wenn es sich um die Erfüllung einer Verbindlichkeit der Gemeinde oder einer gesetzlichen Obliegenheit der Gemeindeverwaltung handelt, die Angelegenheit zu wiederholter Verhandlung beider Kollegien unter der Leitung des Ortsvorstehers zu bringen und durch Abstimmung dieses vereinigten Kollegiums ohne Unterscheidung der dem Gemeinderat und der dem Bürgerausschuss zugehörigen Stimmen Beschluss zu fassen. Der so gefasste Beschluss hat die gleiche Bedeutung, wie wenn beide Kollegien gesondert übereinstimmende Beschlüsse gefasst hätten. Bei der Abstimmung steht sowohl dem Ortsvorsteher, als dem Obmann des Bürgerausschusses Stimmrecht zu; ergibt sich Stimmengleichheit, so ist ein Beschluss als nicht zustande gekommen zu betrachten (Art. 53).

Ist der Bürgerausschuss wegen persönlicher Beteiligung von Mitgliedern beschlussunfähig, so entfällt die Notwendigkeit seiner Zustimmung zu einem Gemeinderatsbeschluss (Art. 54).

5. Die Bestellung des Ortsvorstehers.

Der Ortsvorsteher wird von den wahlberechtigten Gemeindebürgern (vgl. oben) auf einen Zeitraum von zehn Jahren gewählt; die lebenslängliche Amtsdauer bleibt für die vor dem Tage der Verkündigung der Gemeindeordnung (23. August 1906) gewählten Ortsvorsteher unberührt, sofern sie sich nicht freiwillig einer Neuwahl unterziehen (Art. 55. 244). Wählbar ist jeder Deutsche nach Zurücklegung des 25. Lebensjahr, sofern nicht StGB. § 31 oder Gemeindeangehörigkeitsgesetz Art. 14 Ziff. 1—5 (vgl. oben) entgegensteht. Von dem Erfordernis des Lebensalters kann aus besonderen Gründen bei der Bestätigung des Gewählten von der zur Bestätigung berufenen Behörde dispensiert werden (Art. 57).

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Kreisregierung. Hat der Gewählte mindestens $^2/_3$ aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt, so darf die Bestätigung nur versagt werden, wenn sich der Disziplinarhof für Körperschaftsbeamte in der vollen Besetzung von sieben Mitgliedern dahin ausgesprochen hat, dass Gründe vorliegen, die seine Entfernung sowie Amtsenthebung wegen Dienstunfähigkeit rechtfertigen würden. Hat ein unmittelbar nach Ablauf der ersten oder einer späteren Wahlperiode Wiedergewählter zwar nicht zwei Dritteile, aber mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt, so darf die Bestätigung nur versagt werden, wenn das Ministerium des Innern unter Berufung auf Tatsachen die Annahme für begründet erklärt hat, dass die Gemeindeverwaltung oder die dem Ortsvorsteher gesetzlich übertragenen Geschäfte unter der Amtsführung des Wiedergewählten notleiden würden. Die auf Versagung der Bestätigung lautende Entscheidung ist mit Gründen zu versehen; dem Gewählten steht binnen der Frist von zwei Wochen das Recht der Beschwerde an das Ministerium zu (Art. 56).

Die Neuwahl des Ortsvorstehers soll binnen 3 Monaten stattfinden; vor der Anberaumung der Wahl soll die Festsetzung des Gehalts erfolgen. Für die Wahlhandlung finden die Vorschriften über die Gemeinderatswahlen entsprechende Anwendung; jedoch ist im Falle der Stimmengleichheit die Wahl zu wiederholen; ergibt sich auch hiebei Stimmengleichheit, so kann jedem mit den meisten Stimmen Vorgeschlagenen die Bestätigung erteilt werden. Ueber Einsprachen gegen die Gültigkeit der Wahl entscheidet die Kreisregierung und auf weitere Beschwerde das Ministerium des Innern, gegen dessen Entscheidung noch die Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zugelassen ist (Art. 58).

Ist auch einer zweiten Wahl die Bestätigung endgültig versagt, so ist die zur Erteilung der Bestätigung zuständige Behörde befugt, die erledigte Stelle nach Anhörung der Gemeindekollegien einstweilen durch einen von ihr zu ernennenden Amtsverweser auf Kosten der Gemeinde verwalten zu lassen; in diesem Falle ist von der Aufsichtsbehörde spätestens nach Ablauf eines Jahres ein neues Wahlverfahren einzuleiten (Art. 59).

Die Amtszeit beginnt bei der erstmaligen Wahl mit dem Amtsantritt, bei einer Wiederwahl wird der Beginn der neuen Amtszeit vom Endpunkt der vorhergegangenen berechnet (Art. 60). Der Titel des Ortsvorstehers ist in den Städten Stadtschultheiss, sonst Schultheiss (Art. 61). Im Falle der Erledigung der Ortsvorsteherstelle und bei einer voraussichtlich länger als sechs Wochen dauernden Verhinderung des Ortsvorstehers ist von den Gemeindekollegien ein Amtsverweser zu bestellen, der der Bestätigung des Oberamts bedarf. Sonst treten für den Fall der vorübergehenden Verhinderung des Ortsvorstehers Stellvertreter ein (vgl. Art. 62).

6. Die sonstigen Gemeindebeamten.

a) Zur Führung des Kassen- und Rechnungswesens und zur Unterstützung des Gemeinderats bei der Verwaltung des Gemeindevermögens wird in jeder Gemeinde ein Gemeindepfleger (in den Städten Stadtpfleger) bestellt; zu seinen Obliegenheiten gehört auch die Verwaltung der Anstalten, Einrichtungen und Einkünfte der Gemeinde, sowie der Einzug der Umlagen und Steuern der Gemeinde (Art. 65). Diese Geschäfte können auch unter mehrere Beamte mit selbständiger Verantwortung abgeteilt werden; ausserdem können für einzelne Vermögensteile, Einkünfte und Anstalten der Gemeinde besondere Rechner oder Verwalter (Teilrechner) bestellt werden (Art. 66). Gemeindepfleger und Teilrechner können nicht zugleich das Amt des Ortsvorstehers oder des Ratsschreibers führen (Art. 65 Abs. 3, Art. 66 Abs. 2).

b) Durch Gemeindesatzung und in Gemeinden erster Klasse durch Beschluss der Gemeindekollegien kann die Aufstellung eines oder mehrerer Ratsschreiber angeordnet werden. Dem Ratsschreiber liegt hauptsächlich die Protokollführung und die Besorgung der Kanzlei- und Registraturgeschäfte ob (Art. 67).

c) Zur Unterstützung der Gemeindebehörden und zur Führung bestimmter Arten von Gemeindegeschäften können weitere Beamte bestellt werden, denen vom Gemeinderat eine entsprechende Bezeichnung beigelegt werden darf (Art. 68, 70).

d) Zur Besorgung der untergeordneten Geschäfte, insbesondere zur Unterstützung bei Vollziehung der Anordnungen der Gemeindebehörden werden in jeder Gemeinde die erforderlichen Unterbeamten aufgestellt (Art. 69, 113).

7) Die für die grossen und mittleren Städte vorgesehenen Abweichungen beziehen sich, wie oben schon ausgeführt ist, auf die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats und des Bürgerausschusses (Art. 72 u. 91), auf die Anstellung besoldeter Gemeinderäte (Art. 72, 87, 88), auf die Wahl der unbesoldeten Gemeinderatsmitglieder (Art. 73—85), auf die Taggelder (Art. 86), auf die Kommissionen (Art. 89), auf die Steuersatzbehörde (Art. 90), auf das Erfordernis der Zustimmung des Bürgerausschusses (Art. 92), auf die Schriftführung im Bürgerausschuss (Art. 93), auf die Beratung der Gemeindekollegien (Art. 94), auf die Bestätigung des Ortsvorstehers (Art. 95), auf die Bestellung eines Amtsverwesers (Art. 96), auf die Bestellung der Stadtpfleger und Ratsschreiber (Art. 97).

Die Wahl der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats und der Mitglieder des Bürgerausschusses erfolgt nach dem Grundsatz der verhältnismässigen Vertretung der

Wähler (Art. 73); zur Durchführung dieses Grundsatzes sind im wesentlichen die nämlichen Anordnungen getroffen, wie für die Wahl der Abgeordneten der Stadt Stuttgart in den Landtag (Art. 74—85).

Die Anstellung eines oder mehrerer besoldeter Mitglieder des Gemeinderats kann durch Gemeindesatzung angeordnet werden; ihre Zahl darf zuzüglich des Ortsvorstehers nicht mehr als den vierten Teil der unbesoldeten Mitglieder betragen. Die besoldeten Gemeinderatsmitglieder werden von den Gemeindekollegien in gemeinsamer Sitzung auf bestimmte Zeiträume von nicht weniger als sechs Jahren gewählt. Für jedes zu wählende Mitglied wird besonders abgestimmt. Als gewählt gilt, wer mehr als die Hälfte der Stimmen sämtlicher an der Abstimmung teilnehmenden Wähler erhalten hat. Wird eine solche Mehrheit bei der ersten Abstimmung nicht erreicht, so werden diejenigen zwei Personen, auf welche die meisten Stimmen entfallen sind, zur engeren Wahl gestellt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los. Das Ergebnis der Wahl ist in der Gemeinde öffentlich bekannt zu machen. Wählbar sind diejenigen Personen, welche die zur Wählbarkeit für das Amt des Ortsvorstehers (Art. 41 Abs. 1) erforderlichen Eigenschaften sowie die Befähigung für den höheren Justiz-, Verwaltungs-, Finanz- oder bautechnischen Dienst oder für den gerichtsärztlichen Dienst besitzen. Dispensation von dem Erfordernis der Erstehung einer höheren Dienstprüfung kann von dem Ministerium des Innern erteilt werden. Die besoldeten Gemeinderatsmitglieder sind vollberechtigte Mitglieder des Gemeinderats, nehmen aber im übrigen die Stellung von Gemeindebeamten ein. Ihr Geschäftskreis wird durch den Gemeinderat festgesetzt. Sie haben auch Geschäfte, welche nicht zu diesem Geschäftskreis gehören, auf Verlangen des Gemeinderats oder nach Zuweisung des Ortsvorstehers zu besorgen.

Dritter Abschnitt: Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Gemeindekollegien, der Beamten und Unterbeamten der Gemeinden.

1. Die Anstellung als Gemeindebeamter erfordert den Besitz der für das Ortsvorsteheramt erforderlichen Eigenschaften; bei dem Gemeindepfleger genügt die Zurücklegung des 23. Lebensjahrs, bei den übrigen Gemeindebeamten die Volljährigkeit, abgesehen von den Polizeibeamten im Sinne des Art. 65, die das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben müssen (Art. 104).

Die Anstellung der Gemeindebeamten wird durch Dienstvertrag geregelt; bei dem Gemeindepfleger, dem Ortsrechner der Teilgemeinde und der Polizeibeamten muss sie auf bestimmte Zeit erfolgen, sonst geschieht sie auf bestimmte oder unbestimmte Zeit. Im ersteren Fall muss die Anstellungsdauer mindestens 3 Jahre betragen, und wenn bei Berufsbeamten nicht 6 Monate vor dem Ablauf der Anstellungsperiode Kündigung erfolgt, so verlängert sich das Anstellungsverhältnis auf die Dauer der vereinbarten Anstellungszeit. Bei Anstellung auf unbestimmte Zeit hat die Gemeinde gegenüber von Berufsbeamten eine Kündigungsfrist von 6 Monaten, gegenüber von anderen Beamten eine solche von 3 Monaten regelmässig einzuhalten (Art. 103 Abs. 1—3). Mit Ablauf von 10 Dienstjahren gilt bei Berufsbeamten in Ermangelung einer rechtzeitigen Kündigung das Dienstverhältnis um 10 Jahre verlängert (Art 103 Abs. 4, vgl. auch die Uebergangsbestimmung in Art. 246).

Die Anstellung der Unterbeamten, die an besondere Erfordernisse nicht gebunden ist, erfolgt regelmässig auf dreimonatliche Kündigung (Art. 113), die Anstellung

von Amtsverwesern und Stellvertretern auf jederzeitigen Widerruf (Art. 103 letzter Abs.).

2. Den Gemeindebeamten sind ähnliche dienstliche Verpflichtungen auferlegt, wie den Staatsbeamten durch das Beamtengesetz; im wesentlichen gelten sie auch für die Unterbeamten (vgl. Art. 113 Abs. 2).

a) Die Mitglieder der Gemeindekollegien und die Gemeindebeamten haben das ihnen übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen und sich durch ihr Verhalten in und ausser dem Amte der Achtung, die ihre amtliche Stellung erfordert, würdig zu zeigen. Hierauf werden sie durch den Ortsvorsteher in Pflichten genommen, während die Verpflichtung des Ortsvorstehers durch das Oberamt oder die Kreisregierung erfolgt (Art. 98). Der Versehung des Amtes darf sich ein Gemeindebeamter ohne den erforderlichen Urlaub, über dessen Erteilung Dienstvertrag oder Gemeinderatsbeschluss nähere Bestimmung trifft, nicht entziehen; für die Zeit seiner unerlaubten Entfernung geht er seines dienstlichen Einkommens verlustig (Art. 107 Abs. 2 u. 3).

b) Die Mitglieder der Gemeindekollegien und die Gemeindebeamten sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet, auch nachdem sie aus ihrer amtlichen Stellung ausgetreten sind (Art. 99).

c) Gemeindebeamte mit festem Gehalt dürfen neben ihrem Amt sonstige Geschäfte nur in dem Masse betreiben, dass dadurch dem amtlichen Berufe kein Abbruch geschieht. Nähere Bestimmungen können durch Gemeindesatzung oder Dienstvertrag getroffen werden. Der Betrieb des Wirtschaftsgewerbes sowie des Flaschenbierhandels oder eines gemischten Warengeschäfts ist den Ortsvorstehern und Anwälten, derjenige des Wirtschaftsgewerbes sowie des Flaschenbierhandels auch den Gemeindepflegern untersagt. Ausnahmen von diesem Verbot können aus besonderen Gründen in den kleineren Städten und Landgemeinden auf den Antrag des Gemeinderats für Ortsvorsteher durch die Kreisregierung, für Gemeindepfleger und Anwälte durch das Oberamt in widerruflicher Weise zugelassen werden. Die entgeltliche Vermittlung von Darlehen, Grundstücks- und Viehkäufen ist den Ortsvorstehern, Anwälten und Gemeindepflegern verboten (Art. 100, vgl. auch Art. 245).

d) Den Gemeindebeamten einschliesslich der Mitglieder der Gemeindekollegien ist die Geschenkannahme in Parteisachen untersagt (Art. 101).

e) Den Mitgliedern der Gemeindekollegien und den Gemeindebeamten ist verboten, an Verkaufs-, Verpachtungs- sowie an sonstigen Auf- oder Abstreichs-Verhandlungen, welche in Gemeindeangelegenheiten unter ihrer Leitung oder Mitwirkung vorgenommen werden, unmittelbar oder durch Zwischenpersonen als Partei teilzunehmen. Zum nachträglichen Eintritt in die auf Grund jener Verhandlungen abgeschlossenen Verträge bedürfen sie der vorgängigen Ermächtigung seitens des Gemeinderats (Art. 102).

f) Die Gemeindebeamten haben ihren Wohnsitz in der Gemeinde zu nehmen vorbehältlich der Dispensation durch den Gemeinderat. Besteht eine kleinere Stadt oder eine Landgemeinde aus mehreren Ortschaften, so kann der Ortsvorsteher durch den Bezirksrat verpflichtet werden, am Versammlungsort des Gemeinderats seinen Wohnsitz zu nehmen (Art. 106).

g) Die Gemeinderechner sind zur Sicherheitsleistung verpflichtet; anderen Gemeindebeamten kann die Verpflichtung durch Gemeindesatzung oder Dienstvertrag auferlegt werden (Art. 108).

3. Der Ortsvorsteher, die besoldeten Gemeinderäte, der Gemeindepfleger, die besonderen Ratsschreiber, sowie sämtliche Berufsbeamte beziehen einen festen Gehalt aus der Gemeindekasse und die gesetzmässigen Gebühren. Die Höhe der Gebühren, Taggelder, Diäten und Reisekostenentschädigungen für einzelne Dienstverrichtungen werden durch Verordnung oder durch Gemeindesatzung und Dienstvertrag bestimmt (Art. 105).

4. Die besoldeten Gemeindebeamten sind befugt, unter Verzicht auf den Gehalt jederzeit den Dienst aufzukündigen (Art. 109).

5. Das Gesetz vom 25. Juni 1894, betr. die Amtsenthebung dienstunfähiger Körperschaftsbeamten und das Körperschaftspensionsgesetz in der Fassung vom 5. Septbr. 1905 bleiben in der Hauptsache unberührt; letzteres Gesetz wird in folgender Beziehung ergänzt:

a) Wird ein pensionsberechtigter Ortsvorsteher nach Ablauf der Wahlperiode trotz seiner Bereiterklärung nicht wiedergewählt oder wird die Bestätigung seiner Wiederwahl versagt, so hat er nach Vollendung einer mindestens 20jährigen Gesamtdienstzeit als Ortsvorsteher oder einer mindestens 30jährigen Gesamtdienstzeit als pensionsberechtigter Gemeindebeamter Anspruch auf Gewährung eines lebenslänglichen Ruhegehalts; wird ein solcher Ortsvorsteher früher nicht wiedergewählt oder bestätigt, so ermässigt sich der Ruhegehaltsanspruch auf die Dauer von zwei Jahren. Im letzteren Fall ist die beteiligte Gemeinde verpflichtet, der Pensionskasse einen jährlichen Beitrag in Höhe von 30% des dem Ruhegehalt zu Grund liegenden Einkommens zu reichen (Art. 110 Abs. 1 u. 2, vgl. auch Art. 244).

Wird die Bestätigung aus einem nach dem Gesetze die Pensionierung rechtfertigenden Grund versagt, so steht dem betreffenden ohne weiteres ein lebenslänglicher Ruhegehaltsanspruch zu. Liegen aber Gründe gegen den Ortsvorsteher vor, die seine Dienstentlassung im Wege des Disziplinarverfahrens rechtfertigen würden, worüber der Disziplinarhof für Körperschaftsbeamte in der vollen Besetzung von 7 Mitgliedern zu entscheiden hat, so entfällt jeder Anspruch auf Ruhegehalt (Art. 110 Abs. 3, vgl. auch Art. 244).

b) Wird das Dienstverhältnis eines pensionsberechtigten Gemeindebeamten trotz seiner Bereiterklärung zur Fortführung des Amts nach Ablauf einer mindestens 20jährigen Dienstzeit gelöst, so erhält er einen Ruhegehaltsanspruch auf die Dauer von 2 Jahren; erfolgt diese Lösung nach Ablauf einer mindestens 30jährigen Gesamtdienstzeit, so ist der Ruhegehaltsanspruch ein lebenslänglicher. In beiden Fällen hat die beteiligte Gemeinde der Pensionskasse einen Beitrag zu leisten (Art. 111 Abs. 1—3). Liegen bei Lösung des Dienstverhältnisses Gründe vor, die eine Dienstentlassung im Wege des Disziplinarverfahrens rechtfertigen würden, so fällt der Anspruch auf Ruhegehalt weg (Art. 111 letzter Abs.).

Vierter Abschnitt: Verwaltung des Gemeindevermögens.

1. Allgemeines. Das Gemeindevermögen soll so verwaltet werden, dass es einerseits in seinem Bestand nicht gefährdet wird, und andrerseits einen möglichst hohen Ertrag abwirft. Bezüglich der verzinslichen Anlegung des Geldvermögens sind dabei die im Verordnungsweg getroffenen Bestimmungen und bezüglich der Verwaltung der Waldungen die Vorschriften des Körperschaftsforstgesetzes v. 19. Febr. 1902 einzuhalten (Art. 115). Der Ertrag des gesamten Gemeindevermögens ist unbeschadet der bestehenden Bestimmungen über die persönlichen Gemeindenutzungen zur Bestreitung des Gemeindeaufwands bestimmt (Art. 116). Für die Erhaltung von Denkmalen der Kunst und des Altertums, sowie von wertvollen Urkunden ist Vorsorge getroffen (Art. 117).

2. Grundstocksverwaltung. Die Gemeinden sind verbunden, den vorhandenen Vermögensgrundstock ungeschmälert zu erhalten. Das Grundstocksvermögen teilt sich in den Liegenschaftsgrundstock und den Geldgrundstock, welch letzterer verzinslich angelegt sein muss (Art. 118). Die dem Grundstock zuwachsenden Vermögensteile und die zulässigen Entnahmen aus dem Grundstock sind in Art. 119 u. 120 bezeichnet. Zu laufenden Ausgaben dürfen Grundstocksmittel nur mit Genehmigung der Kreisregierung und für die Regel nur gegen Wiederersatz aus Mitteln der laufenden Verwaltung verwendet werden (Art. 120 Abs. 2).

3. Der Gemeindehaushalt wird auf der Grundlage eines jährlichen Voranschlags über die Einnahmen und die Ausgaben und eines Beschlusses über die Aufbringung der erforderlichen Mittel geführt. Das Rechnungsjahr fällt mit dem des Staats zusammen (Art. 121. 122). Der Voranschlag wird durch den Ortsvorsteher unter Mitwirkung des Gemeindepflegers entworfen und rechtzeitig vor dem Beginn des Rechnungsjahrs dem Gemeinderat vorgelegt (Art. 123). In kleinen Gemeinden ist den Höchstbesteuerten, d. h. solchen, die mindestens 1/4 der gesamten auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe fallenden Gemeindeumlagen zu bezahlen haben, spätestens 2 Wochen vor der Feststellung des Voranschlags eine beglaubigte Abschrift des Entwurfs desselben zur Erhebung etwaiger Einwendungen zuzustellen, die im gesetzlichen Instanzenzuge zu erledigen sind (Art. 124). Der Voranschlag wird durch Beschluss der Gemeindekollegien festgestellt und vom Oberamt oder der Kreisregierung für vollziehbar erklärt (Art. 125).

Zur Bestreitung der Ausgaben der Gemeinden haben zunächst zu dienen die Erträgnisse des Gemeindevermögens und der etwaigen wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinde, die Beiträge zu den Kosten der Herstellung und Unterhaltung und die Gebühren für die Benützung öffentlicher Anlagen, Anstalten und Einrichtungen, der Ertrag der für Gemeindezwecke vorhandenen Stiftungen, die auf besonderen Rechtstiteln oder auf Beitragsverwilligung beruhenden Leistungen des Staates, anderer öffentlichen Kassen oder einzelner Personen für bestimmte Gemeindezwecke und endlich die gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Gemeindesteuern (Art. 126).

Der durch diese Einnahmen nicht gedeckte Aufwand ist durch Umlage auf die im Gemeindebezirk vorhandenen Grundstücke, Gefälle, Gebäude und Gewerbe nach Massgabe des Art. 4 des Gesetzes über die Gemeindebesteuerung vom 8. März 1903 aufzubringen (Art. 127). Schulden dürfen nur zur Abtragung älterer Schulden oder zur Deckung solcher notwendigen oder nützlichen Ausgaben erfolgen, deren Bestreitung aus anderen Mitteln der Gemeinde ohne Ueberbürdung der Steuerpflichtigen nicht möglich ist; zugleich muss ein Tilgungsplan aufgestellt werden (Art. 128).

Die Verkäufe und Verpachtungen von Vermögensteilen der Gemeinde haben regelmässig im Wege der öffentlichen Versteigerung zu erfolgen; über die Genehmigung solcher Verhandlungen erkennt der Gemeinderat (Art. 129). Die Anweisung der Einnahmen erfolgt durch den Gemeinderat, ebenso für die Regel die Anweisung der einzelnen Ausgaben auf die Gemeindekasse, vorbehältlich der Befugnis des Ortsvorstehers zur Anweisung in dringenden oder sonst näher bestimmten Fällen und der Ermächtigung besonderer Armenpfleger zur Anweisung von Unterstützungen in bestimmten Grenzen (Art. 133 Abs. 1—3). Werden im Lauf eines Rechnungsjahrs Ausgaben notwendig, die nicht auf einer rechtlichen Verbindlichkeit der Gemeinde beruhen und im Voranschlag nicht oder nicht in der erforderlichen Höhe vorgesehen, auch nicht aus dem für unvorhergesehene

Fälle bestimmten Satze bestritten werden können, so muss die Zustimmung des Bürgerausschusses eingeholt werden (Art. 133 letzter Abs.).

4. Ueber Einnahmeüberschüsse (Restvermögen) ist in der Regel anlässlich der nächsten Aufstellung des Voranschlags Beschluss zu fassen (Art. 134 Abs. 1). Eine Verteilung der Ueberschüsse kann nur im Falle des Art. 134 Abs. 2 nach dessen näheren Bestimmungen Platz greifen.

5. Gemeinderechnungswesen: die Gemeinderechner und die Teilrechner haben sämtliche Einnahmen und Ausgaben genau zu verzeichnen und nach dem Schluss des Rechnungsjahrs Rechnung darüber abzulegen; auch müssen die Kassengelder der Rechner abgesondert von Privatgeldern sorgfältig aufbewahrt werden (Art. 135). Die Gemeinderechnungen sind nach dem Verfalltermin so bald als möglich abzuschliessen und sodann mindestens 1 Woche lang zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. Bezüglich der Prüfung der Rechnung ist zu unterscheiden:

a) In den grossen und mittleren Städten wird die Rechnung zunächst von einem von der Gemeinde aufzustellenden Rechnungsverständigen (Gemeinderevisor), der die niedere Verwaltungsdienstprüfung erstanden haben muss, in rechnerischer und sachlicher Hinsicht geprüft und sodann mit seinen Bemerkungen dem Ortsvorsteher zugestellt, der, soweit möglich, die Bereinigung der gefundenen Anstände zu veranlassen und die Rechnung mit den etwa erhobenen Einwendungen der Gemeindesteuerpflichtigen, den Prüfungsausstellungen des Revisors und den Bemerkungen über die Erledigung beanstandeter Punkte den Gemeindekollegien zur Durchsicht und zur Beschlussfassung über die Anerkennung der Rechnung und die Entlastung des Rechners (Rechnungsabhör) vorzulegen hat. Hierauf wird die Rechnung mit sämtlichen Belegen und den entstandenen Verhandlungen der Kreisregierung vorgelegt und von dieser einer eingehenden Prüfung unterzogen; zugleich wird zur Beseitigung etwaiger Anstände das Erforderliche verfügt (Art. 138).

b) in kleineren Städten und Landgemeinden wird die Rechnung zunächst von den Gemeindekollegien durchgesehen, sodann von dem Oberamt in rechnerischer und sachlicher Hinsicht genau geprüft, worauf nach Bereinigung der Anstände von den Gemeindekollegien unter Zustimmung des Oberamts über die endgültige Anerkennung der Rechnung und die Entlastung des Rechners Beschluss gefasst wird (Art. 137).

Die näheren Vorschriften über das Gemeinderechnungswesen sind dem Verordnungsweg vorbehalten (Art. 139).

6. Hilfsbeamte für das Gemeinderechnungswesen kommen für kleinere Städte und Landgemeinden in Betracht. Bei Unfähigkeit des Ortsvorstehers zur Besorgung der zunächst ihm obliegenden Geschäfte kann hiermit ein anderer befähigter Gemeindebeamter betraut werden; ebenso kann die Besorgung der Rechnungsgeschäfte des Gemeindepflegers dem Ortsvorsteher oder einem anderen Gemeindebeamten übertragen werden (Art. 140 Abs. 1, 2, Art. 141 Abs. 2). In Ermangelung solcher besonderer Stellvertreter gehen die Rechnungsgeschäfte an den Verwaltungsaktuar über. Die erforderlichen Verwaltungsaktuare werden durch die Amtsversammlung mit Genehmigung der Kreisregierung bestellt; sie sind Beamte der Amtskörperschaft und erhalten eine von der Amtsversammlung mit Genehmigung der Kreisregierung zu bestimmende feste Belohnung; die in Betracht kommenden Gemeinden werden auf den Vorschlag des Bezirksrats in Verwaltungsbezirke mit je einem Verwaltungsaktuar eingeteilt; die beteiligten Gemeinden haben eine nach dem Umfang der Inanspruchnahme zu bemessende jährliche Vergütung an die Kasse der Amts-

körperschaft zu entrichten (Art. 140 Abs. 1 u. 3, Art. 143—146). Die Verwaltungsaktuare nehmen nach der Weisung des Bezirksrats einen festen Wohnsitz in der Mitte des Bezirks (Art. 147 Abs. 1); inwieweit sie sich eines Gehilfen bedienen dürfen, wird im Verordnungsweg bestimmt (Art. 148), dem auch die näheren Vorschriften über ihre Vorbildung (Art. 140 Abs. 3), über die Bemessung der Besoldungen und der Vergütungen der Gemeinden (Art. 144), über die Erledigung der Geschäftsaufgaben (Art. 149 Abs. 3) überlassen bleibt. Bei Wahrnehmung erheblicher Verfehlungen in der Verwaltung des Gemeindevermögens hat der Verwaltungsaktuar dem Oberamt Anzeige zu erstatten (Art. 149 Abs. 1). Nach den näheren Vorschriften des Art. 150 sind die Verwaltungsaktuare verpflichtet, der Pensionskasse für Körperschaftsbeamte beizutreten. Uebergangsbestimmungen sind in Art. 247 und 248 gegeben.

Fünfter Abschnitt: Verwaltung des örtlichen Stiftungsvermögens.

In den wenigen evangelischen Gemeinden, in denen auf Grund des Art. 92 des Evangelischen Kirchengemeindegesetzes vom 14. Juni 1887 das Ortskirchen- und Stiftungsvermögen noch unausgeschieden in der seitherigen Verwaltung steht, verbleibt es bei der seitherigen Organisation des Stiftungsrats und bei der Verwaltung des Stiftungsvermögens nach den Bestimmungen der §§ 120 ff. des Verwaltungsedikts (Art. 249). Im übrigen steht die Verwaltung der in jeder Gemeinde vorhandenen Stiftungen, welche für wohltätige oder sonstige gemeinnützige Zwecke der Gemeinde oder ihrer Angehörigen bestimmt und nicht ausschliesslich kirchlicher Natur sind, mit Einschluss der für jene Zwecke mitbestimmten Familienstiftungen, wofern die Stifter keine anderweitigen Bestimmungen über die Verwaltung getroffen haben oder die Ausführung der von den Stiftern hierüber getroffenen Bestimmungen nicht oder nicht mehr möglich ist, den zur Verwaltung des Gemeindevermögens zuständigen Organen unter den nachfolgenden näheren Bestimmungen zu (Art. 151).

Die Verwaltung der ausschliesslich dem Zweck der öffentlichen Armenunterstützung gewidmeten Stiftungen liegt der Ortsarmenbehörde, welche aus dem nach Massgabe des Art. 10 Abs. 2 beziehungsweise des Art. 12 Abs. 4 verstärkten Gemeinderat besteht, und der etwa bestellten Armendeputation (Art. 31 Abs. 3) ob (Art. 152).

Bei der Verwaltung der teils für kirchliche, teils für andere Zwecke bestimmten Stiftungen, der mehreren Bekenntnissen gemeinsam gewidmeten Kirchenstiftungen und der Mesnereigüter, solange die Mesnerei noch mit einem Schuldienst verbunden ist, treten die Ortsgeistlichen desjenigen Bekenntnisses, dessen Angelegenheiten durch die Verwaltung jener Vermögensteile berührt werden, zu dem Gemeinderat als stimmberechtigte Mitglieder hinzu. Uebersteigt in einer grossen Stadt die Zahl derselben diejenige der Mitglieder des Gemeinderats mit Ausschluss des Ortsvorstehers, so beschränkt sich die Beteiligung innerhalb der letzteren Zahl auf die nach der dienstlichen Stellung und bei gleicher dienstlicher Stellung nach dem Dienstalter ersten Geistlichen. Sind gleichzeitig mehrere Bekenntnisse beteiligt, so hat zunächst von jedem Bekenntnis ein Geistlicher mitzuwirken, während die weiter zulässige Zahl auf die beteiligten Bekenntnisse, soweit dieselben noch weitere Ortsgeistliche besitzen, nach der Zahl der Glaubensgenossen bei der letzten Volkszählung verteilt wird.

Die Leitung der Geschäfte steht dem Ortsvorsteher und dem ersten Ortsgeistlichen oder deren Stellvertretern gemeinschaftlich zu; dem Geistlichen gebührt die erste ordentliche,

dem Ortsvorsteher im Falle der Stimmengleichheit die entscheidende Stimme. Wenn Geistliche verschiedener Bekenntnisse an den Verhandlungen über Stiftungsangelegenheiten teilnehmen, so kommt der bezeichnete Anteil am Vorsitz dem Geistlichen des in der Gemeinde überwiegenden Bekenntnisses zu. Unter Geistlichen desselben Bekenntnisses entscheidet die dienstliche Stellung beziehungsweise das Dienstalter. Die übrigen Ortsgeistlichen stimmen vor den weiteren Mitgliedern des Kollegiums ab (Art. 153).

Zum Zweck der Vollziehung des Stiftungsvoranschlags, der Anweisung der einzelnen im Voranschlag vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben, der speziellen Verwendung der Stiftungserträgnisse und der Besorgung der laufenden Geschäfte überhaupt, soweit solche nicht ausdrücklich dem Gemeinderat zugewiesen sind, kann durch Beschluss der Gemeindekollegien ein Ausschuss bestellt werden, der aus dem Ortsvorsteher und 2—4 weiteren vom Gemeinderat aus seiner Mitte je auf die Dauer von 2 Jahren zu wählenden Mitgliedern besteht (Art. 154). Der Gemeinderat kann für die Verwaltung der Gemeindestiftungen besondere Rechner (Stiftungsrechner) bestellen oder die Verwaltung dem Gemeindepfleger übertragen; für die Stiftungsrechner gelten dann dieselben Vorschriften wie für den Gemeindepfleger, nur ist seine Belohnung von den betreffenden Stiftungskassen zu tragen (Art. 155 Abs. 2—4). Die Verwaltung der Gemeindestiftungen, soweit solche dem Gemeinderat zusteht, ist von derjenigen des Gemeindevermögens getrennt zu halten (Art. 155); die Vereinigung mehrerer Stiftungen zu einem gemeinschaftlichen Stiftungsvermögen kann — abgesehen von Familienstiftungen und gemischten Stiftungen — von den Gemeindekollegien mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde beschlossen werden, wenn diese Massregel im Interesse der Stiftungen gelegen ist, die Erfüllung der Stiftungszwecke dadurch nicht gefährdet wird und die Stifter keine entgegenstehenden Anordnungen getroffen haben (Art. 156).

Die Vorschriften über die Verwaltung des Gemeindevermögens finden auch auf die Verwaltung der Stiftungen entsprechende Anwendung; einzelne besondere Bestimmungen sind getroffen über die Erhaltung des Grundstockvermögens (Art. 157), die Verwendung der Erträgnisse (Art. 158 Abs. 1), den Stiftungsvoranschlag (Art. 158 Abs. 2—4), die Mitwirkung des Bürgerausschusses (Art. 159), die Stiftungsrechnungen (Art. 160).

Sechster Abschnitt: Verwaltung der Ortspolizei.

1. Die Verwaltung der Ortspolizei d. h. der Polizei in ihrer Beziehung auf eine einzelne Gemeinde kommt grundsätzlich dem Ortsvorsteher zu mit folgenden Einschränkungen:

a) Dem Gemeinderat steht die Beschlussfassung zu:

α) über ortspolizeiliche Vorschriften im Sinne der Art. 51 u. 52 Abs. 2 des LandespolizeistrafGes. v. 27. Dezbr. 1871 und über sonstige polizeiliche Verfügungen, welche für fortdauernde Geltung bestimmt sind,

β) über die Einführung oder Abänderung ständiger polizeilicher Anstalten oder Einrichtungen,

γ) über alle sonstigen polizeilichen Massregeln, welche mit Kosten für die Gemeinde verknüpft sind, unbeschadet des Rechts des Ortsvorstehers, in dringenden Fällen die durch die Umstände gebotene vorläufige Verfügung zu treffen,

δ) über diejenigen polizeilichen Angelegenheiten, welche ihm durch besondere gesetzliche Vorschrift zugewiesen sind.

b) In den grossen und mittleren Städten können auf Grund einer der Genehmigung der Kreisregierung unterliegenden Gemeindesatzung, die auch Bestimmungen über den Wirkungskreis gibt, ein oder mehrere Beamte zur Verwaltung der Polizei im ganzen oder zur Besorgung bestimmter polizeilicher Geschäfte aufgestellt werden, welche innerhalb ihres Wirkungskreises die dem Ortsvorsteher zukommenden Befugnisse mit Ausnahme des Vorsitzes im Gemeinderat oder dessen Abteilungen selbständig auszuüben ermächtigt sind. Diese Beamten müssen, wenn ihnen die Polizeiverwaltung im ganzen übertragen werden soll, in den grossen Städten die Prüfung für den höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst, im übrigen mindestens die niedere Dienstprüfung im Departement der Justiz oder des Innern erstanden haben. Die Anstellung unterliegt der Bestätigung der Kreisregierung.

c) In den Teilgemeinden hat der Anwalt den Ortsvorsteher in der Verwaltung der Polizei zu unterstützen; in Teilgemeinden im Sinne des Art. 177, sowie in solchen Orten einer aus mehreren Wohnplätzen bestehenden Gemeinde, welche keine Teilgemeinde im Sinne des Art. 169 bilden, kann, sofern sie nicht der Sitz des Ortsvorstehers sind, zu dessen Unterstützung in der Verwaltung der Polizei ein Anwalt aufgestellt werden mit den in Art. 166 Abs. 3 bezeichneten polizeilichen Befugnissen (Art. 166).

2. Die Befugnis des Ortsvorstehers zur Erlassung polizeilicher Strafverfügungen, sowie zur Abrügung von Ungehorsam und Ungebühr erstreckt sich

in den grossen und mittleren Städten bis zu sechs Tagen Haft und Geldstrafe von dreissig Mark,

in sonstigen Gemeinden erster Klasse bis zu vier Tagen Haft und Geldstrafe von zwanzig Mark,

in den Gemeinden zweiter Klasse bis zu drei Tagen Haft und Geldstrafe von fünfzehn Mark,

und in Gemeinden dritter Klasse bis zu zwei Tagen Haft und Geldstrafe von zehn Mark.

Haft von längerer Dauer kann durch Strafverfügung des Ortsvorstehers auch nicht an Stelle einer nicht beizutreibenden Geldstrafe festgesetzt werden. Bei Erlassung von Strafbescheiden wegen Hinterziehung örtlicher Verbrauchsabgaben kann der Ortsvorsteher Geldstrafen nach Massgabe der vorbemerkten Abstufungen verhängen.

3. Die Kosten der Ortspolizeiverwaltung und der hiefür erforderlichen Einrichtungen und Anstalten, insbesondere der örtlichen Gefängnisse hat die Gemeinde zu tragen, wogegen die von den Gemeindebehörden angesetzten Geldstrafen in die Gemeindekasse, bei zusammengesetzten Gemeinden in die Gesamtgemeindekasse fliessen (Art. 167).

Siebenter Abschnitt: Zusammengesetzte Gemeinden.

1. Die aus mehreren Orten bestehenden Gemeinden bilden entweder nur eine Gesamtgemeinde mit einem gemeinschaftlichen von den stimmberechtigten Einwohnern sämtlicher Orte gewählten Ortsvorsteher, Gemeinderat und Bürgerausschuss, oder sie schliessen daneben noch sog. Teilgemeinden in sich mit abgesonderter Vermögensverwaltung, wobei die gesetzlichen Rechte und Pflichten der Gemeinden im allgemeinen zwischen der Gesamtgemeinde und der ihr als selbständige Korporation gegenüberstehenden Teilgemeinde geteilt sind. Teilgemeinden können nur solche Orte einer Gesamtgemeinde bilden, welche eine eigene Markung besitzen und den aus dem Markungsbesitz entspringenden Aufwand selbst zu tragen haben oder welche ein besonderes für Gemeindezwecke bestimmtes Ortsvermögen in eigener Verwaltung besitzen (Art. 168, 169). Zur näheren Regelung der

Verhältnisse der zusammengesetzten Gemeinden auf Grund der gesetzlichen Normativbestimmungen (Art. 170—182) ist in jeder Gemeinde durch Beschluss der Gesamtgemeindekollegien mit Genehmigung der Kreisregierung eine Satzung der Gesamtgemeinde aufzustellen, nachdem den Vertretern sämtlicher Teilgemeinden Gelegenheit zur Geltendmachung von Einwendungen gegeben worden ist (Art. 183).

2. Die Organisation der Gesamtgemeinde ist die gewöhnliche: an der Wahl des Ortsvorstehers und der Gesamtgemeindekollegien nehmen sämtliche wahlberechtigte Gemeindebürger gleichmässig teil (Art. 170).

Zum Wirkungskreis der Organe der Gesamtgemeinde gehört

a) die Verwaltung der gerichtlichen und polizeilichen Angelegenheiten innerhalb des ganzen Gemeindebezirks unbeschadet des Rechts der Teilgemeinden, zum Schutze des Eigentums eigene obrigkeitliche Diener (Feld- und Waldschützen, Nachtwächter u. s. w.) aufzustellen;

b) die Besorgung aller sonstigen, die Gesamtgemeinde oder einzelne Teile derselben berührenden Gemeindeangelegenheiten mit Ausnahme der örtlichen Angelegenheiten der Teilgemeinden, soweit nicht auch die Wahrung der örtlichen Angelegenheiten durch Vertrag oder Herkommen der Gesamtgemeinde übertragen ist.

Ausserdem haben die Behörden der Gesamtgemeinde darüber zu wachen, dass in den Teilgemeinden alle Gemeindezwecke gehörig erfüllt werden und, soweit dies nicht der Fall ist, die Organe der Teilgemeinde zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten anzuhalten.

Soweit der Aufwand der Gesamtgemeinde aus eigenen Einnahmen nicht gedeckt wird, erstreckt sich ihr Recht zur Erhebung von Gemeindeumlagen und Gemeindesteuern auf dem ganzen Gesamtgemeindebezirk (Art. 172 Abs. 1). Durch Satzung der Gesamtgemeinde kann dem Hauptort ein Voraus zur Besoldung des Ortsvorstehers auferlegt werden. Auch kann durch Uebereinkunft zwischen sämtlichen Teilgemeinden der ganze Aufwand der Gesamtgemeinde gegen Abfindungsbeiträge der Nebenorte auf den Hauptort übernommen werden (Art. 172 Abs. 2).

3. Die Veränderung der Teilgemeindebezirke erfolgt nach den näheren Bestimmungen des Art. 173.

4. Der Teilgemeinde kommt grundsätzlich die Verwaltung der rein örtlichen Gemeindeangelegenheiten, sowie der für örtliche Zwecke der Teilgemeinde bestimmten Stiftungen, sowie die Bestreitung der Kosten dieser Verwaltung zu; zu diesen letzteren gehören insbesondere die auf dem Markungsbesitz lastenden öffentlichen Leistungen (Art. 174 Abs. 1 und 2). Gegenüber einzelnen unvermögenden Teilgemeinden hat die Gesamtgemeinde unterstützend einzutreten (Art. 174 Abs. 3). Soweit der örtliche Aufwand durch die besonderen Einnahmen der Teilgemeinde nicht gedeckt wird, wird derselbe durch Umlage auf die zu der Teilgemeinde gehörigen Grundstücke, Gefälle, Gebäude und Gewerbe aufgebracht, auch sind die Teilgemeinden zur Erhebung der Gemeindesteuern insoweit befugt, als sie von der Gesamtgemeinde nicht beansprucht werden (Art. 179).

5. Regelrecht wird die Teilgemeinde vertreten durch einen Teilgemeindevorsteher (Anwalt), sofern sie nicht Sitz des Ortsvorstehers ist, einen Teilgemeinderat von mindestens drei Mitgliedern (Art. 175 Abs. 2) und einen Teilbürgerausschuss von gleicher Mitgliederzahl, sofern eine Teilgemeinde mehr als 500 Einwoher zählt. Diese Kollegien werden gebildet aus den in der Teilgemeinde wohnhaften Mitgliedern der Gesamtgemeindekollegien; fehlen solche, so werden sie von den zur Teilnahme an den Wahlen der Teilgemeinde

berechtigten Gemeindebürgern je auf die Dauer von 6 Jahren aus ihrer Mitte gewählt. Einfacher ist die Vertretung in kleinen Teilgemeinden gestaltet:

a) In Teilgemeinden, die nicht wenigstens 20 wahlberechtigte Gemeindebürger zählen, ist die Bestellung eines Teilgemeinderats fakultativ; wird er nicht bestellt, so kommt die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten und die Vertretung der Teilgemeinde der Gesamtheit der in örtlichen Angelegenheiten stimmberechtigten Gemeindebürger, der Teilgemeindeversammlung zu. Ihre Verhandlungen werden vom Ortsvorsteher oder Anwalt geleitet, von diesem werden auch ihre Beschlüsse gegebenenfalls unter Zuziehung des Ortsvorstehers vollzogen (Art. 175 Abs. 3).

b) Sind die zur Markung einer Teilgemeinde gehörigen Grundstücke ganz oder zum weit überwiegenden Teil im Eigentum einer Person oder mehrerer gemeinschaftlich wirtschaftender Personen und bestreiten diese Personen allen Aufwand für örtliche Zwecke ohne Beiziehung des übrigen in der Markung begriffenen steuerpflichtigen Vermögens, so kommt die Vertretung und die Besorgung der örtlichen Angelegenheiten diesen Eigentümern oder deren Bevollmächtigten zu (Art. 177 u. 181).

c) Durch besondere Uebereinkunft mit der Gesamtgemeinde kann bestimmt werden, dass die Vertretung der Teilgemeinde und die Verwaltung ihrer örtlichen Anlegenheiten durch die Organe der ersteren besorgt und die Ausgaben der Teilgemeinde vorschussweise aus der Gesamtgemeindekasse bezahlt werden; in einem solchen Falle hat bei einem Widerstreit der Interessen der Gesamtgemeinde und derjenigen der Teilgemeinde oder, wenn aus anderen Gründen eine gesonderte Vertretung der letzteren geboten ist, der Bezirksrat, in den grossen und mittleren Städten die Kreisregierung, die Rechte und Pflichten der Teilgemeinde auszuüben. Tritt ein solcher Widerstreit zwischen Teilgemeinden ein, welche von demselben Gesamtgemeinderat vertreten sind, so bestimmt der Bezirksrat, in den grossen und mittleren Städten die Kreisregierung, die von ihm beziehungsweise ihr zu vertretende Teilgemeinde.

6. Das Kassen- und Rechnungswesen wird in den Teilgemeinden von einem Ortsrechner besorgt (Art. 178); in Teilgemeinden mit einem Teilgemeinderat hat der Ortsrechner mindestens alle 3 Jahre die Teilgemeinderechnung abzuschliessen, die dann nach den allgemeinen Vorschriften der Durchsicht, Prüfung und Abhör unterliegt (Art. 180 Abs. 2). In anderen Teilgemeinden ist für die Regel die Führung einer förmlichen öffentlichen Rechnung überflüssig (Art. 180 Abs. 2).

Achter Abschnitt: Gemeindeverbände.

Behufs besserer Erfüllung bestimmter dauernder Gemeindezwecke, z. B. der Herstellung von Wasserleitungen, der Unterhaltung der Nachbarschaftsstrassen, der Regelung des Feldpolizeidienstes u. s. f., können sich mehrere Gemeinden oder Teilgemeinden desselben oder verschiedener Oberamtsbezirke und Kreise durch freiwillige, mit Genehmigung der Kreisregierung geschlossene Uebereinkunft zu körperschaftlichen Verbänden vereinigen. Die Verwaltung dieser Verbände wird durch eine zwischen den Kollegien der beteiligten Gemeinden zu vereinbarende Satzung geregelt, welche der Genehmigung der Kreisregierung unterliegt, in deren Amtsbezirk die Vertretung des Verbands ihren Sitz hat. Die Verbandsatzung muss Bestimmungen treffen:

1. über den Zweck des Verbands und die zu letzterem gehörigen Gemeinden oder Teilgemeinden,

2. über die Bildung der Vertretung des Verbands, den Sitz derselben, ihre Befugnisse und Obliegenheiten,

3. über die Aufbringung der zur Erfüllung der Verbandszwecke aufzuwendenden Kosten insbesondere über den Massstab ihrer Verteilung unter die einzelnen dem Verbande angehörigen Gemeinden.

4. über die Voraussetzungen und Formen der Auflösung des Verbands oder des Ausscheidens einzelner Gemeinden aus demselben.

Auf die Verwaltung der Verbandsangelegenheiten finden die Bestimmungen über die Verwaltung der Gemeinden namentlich bezüglich der Aufstellung der Voranschläge, des Abschlusses und der Prüfung der Jahresrechnungen, sowie der Aufsicht der Staatsbehörden entsprechende Anwendung. Soweit in dieser Beziehung die Klasseneinteilung der Gemeinden massgebend ist, sind die Gemeindeverbände derjenigen Klasse, in welcher sich die einzelnen zum Verband gehörigen Gemeinden befinden, falls letztere aber verschiedenen Klassen angehören, der höheren derselben beizuzählen. Erstreckt sich der Verband über mehrere Oberamtsbezirke oder Kreise, so ist zur Führung der Aufsicht über denselben diejenige Staatsbehörde zuständig, in deren Amtsbezirk die Vertretung des Verbands ihren Sitz hat.

Ueber Streitigkeiten, welche die aus einer solchen Vereinigung entspringenden öffentlich-rechtlichen Verhältnisse zwischen dem Verband und den demselben angehörigen Gemeinden oder zwischen den letzteren untereinander betreffen, wird von den Verwaltungsgerichten und zwar in erster Instanz von den Kreisregierungen, in zweiter Instanz vom Verwaltungsgerichtshof entschieden.

Neunter Abschnitt: Aufsicht des Staats über die Gemeindeverwaltung.

1. Die Gemeindeautonomie findet eine Schranke in dem staatlichen Aufsichtsrecht:

a) Die örtliche Polizeiverwaltung ist überall der nächsten Aufsicht des Oberamts bezw. in Stuttgart der Stadtdirektion und der Oberaufsicht der Kreisregierung und des Ministeriums unterstellt. Innerhalb ihres polizeilichen Wirkungskreises können die Gemeindebehörden zur Ausführung der gesetzlich bestehenden Vorschriften und zur Erlassung der zur Abwendung von Gefahren für das öffentliche Wohl notwendigen polizeilichen Verfügungen von der Aufsichtsbehörde aufgefordert und angehalten werden; auf dem Gebiete der Sicherheits- und Gesundheitspolizei können die Aufsichtsbehörden bei mangelndem Entgegenkommen der Gemeindebehörden und bei Gefahr im Verzug die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und des allgemeinen Wohls gebotenen Massregeln an Stelle der Gemeindebehörde treffen (Art. 194).

b) Die Staatsaufsicht über die Gemeindeverwaltung und über die Verwaltung der Gemeindestiftungen wird unter der Oberaufsicht des Ministeriums in den grösseren Städten durch die Kreisregierung, in den anderen Gemeinden durch das Oberamt oder den Bezirksrat ausgeübt (Art. 185, 191). Bei den gemischten Stiftungen tritt die Mitwirkung des Dekans hinzu (gemeinschaftliches Oberamt).

c) Hinsichtlich der Aufsicht der Staatsbehörden über die Bewirtschaftung der Gemeinde- und Stiftungswaldungen bleiben die Vorschriften des Körperschaftsforstgesetzes vom 19. Februar 1902 in Kraft, jedoch tritt gegenüber den grossen und mittleren Städten die Zuständigkeit der Kreisregierung an Stelle derjenigen des Oberamts mit der Massgabe,

dass über Beschwerden gegen Verfügungen der Kreisregierung (Art. 14 des Körperschaftsforstgesetzes) das Ministerium des Innern nach Vernehmung der Körperschaftsforstdirektion zu erkennen hat. Ebenso verbleibt es bezüglich der Aufsicht über die Handhabung der streitigen Gerichtsbarkeit durch die Gemeindebehörden, sowie über die denselben durch Gesetz oder Verordnung übertragenen Verrichtungen in Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung bei den diesfalls bestehenden besonderen Bestimmungen.

2. Die staatliche Aufsicht äussert sich folgendermassen:

a) Zu einzelnen Beschlüssen der Gemeindekollegien ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich (Art. 190, 192).

b) Abgesehen hievon und vorbehältlich der Bestimmungen über die Polizeiverwaltung beschränkt sich die staatliche Aufsicht darauf, dass die gesetzlich den Gemeinden zustehenden Befugnisse nicht überschritten, die gesetzlich den Gemeinden obliegenden öffentlichen Verbindlichkeiten erfüllt und die gesetzlichen Vorschriften über die Geschäftsführung bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten beobachtet werden. Die Aufsichtsbehörden haben zu diesem Behufe das Recht, sich von der Tätigkeit der Gemeindebehörden sowohl durch Akteneinsicht als durch Vornahme von Amts- und Kassenvisitationen Ueberzeugung zu verschaffen und jede weitere erforderliche Auskunft von den Gemeindebehörden zu verlangen (Art. 186). Gesetzwidrige Beschlüsse und Anordnungen der Gemeindebehörden können, sofern dadurch nicht bloss einzelne benachteiligt werden, von Amts wegen von der Aufsichtsbehörde ausser Wirkung gersetzt werden (Art. 187).

c) Zur Durchführung ordnungsmässig festgestellter Verbindlichkeiten der Gemeinden ist den Aufsichtsbehörden das Recht der Zwangsetatisierung eingeräumt (Art. 188).

3. Zum Schutze gegen einen Missbrauch des staatlichen Aufsichtsrechts dient die Beschwerde:

a) Den Gemeindebehörden steht sowohl die Verwaltungsbeschwerde in der gesetzlichen Instanzenfolge als die Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof unter den gesetzlichen Voraussetzungen zu; letztere ist insofern erleichtert, als sie ohne weitere Voraussetzungen gegen eine rechtlich nicht begründete Anordnung oder Entscheidung zugestanden ist, wenn

α) die Genehmigung zur Errichtung, Abänderung oder Aufhebung einer Gemeindesatzung oder die Vollziehbarkeitserklärung einer Gemeindesatzung oder ihrer Aufhebung nach Art. 8 Abs. 3 und 5 unter Berufung auf ihre Gesetzwidrigkeit verweigert,

β) eine Gemeindesatzung nach Art. 8 Abs. 6 für kraftlos erklärt,

γ) eine ortspolizeiliche Vorschrift im Sinne der Art. 51 und 52 Abs. 2 des Landespolizeistrafgesetzes vom 27. Dezbr. 1871 wegen Ungesetzlichkeit ihrer Erlassung (a. a. O. Art. 56) ausser Wirksamkeit gesetzt oder aus diesem Grund ihr Vollzug eingestellt,

δ) in den Fällen des Art. 187 ein Beschluss oder eine Anordnung der Gemeindebehörde ausser Wirkung gesetzt wurde.

b) Einzelnen beteiligten Personen steht grundsätzlich eine Beschwerde gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden oder gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden in Angelegenheiten der Gemeinde- und Stiftungsverwaltung nur insoweit zu, als eine gesetzliche Vorschrift zu ihrem Nachteil verletzt worden ist. In polizeilichen Angelegenheiten genügt jedoch schon die Verletzung eines berechtigten Interesses. Solche Beschwerden gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden werden regelmässig von der Aufsichtsbehörde, Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden von der nächst höheren Aufsichtsbehörde entschieden (Art. 196).

c) Die Beschwerden der Gemeinden und der beteiligten einzelnen Personen sind regelmässig binnen eines Monats nach Eröffnung der angefochtenen Entschliessung anzubringen (Art. 197). Dieser Vorschrift ist durch Art. 250 rückwirkende Kraft beigelegt. Die Beschwerde kann regelmässig sowohl bei der erkennenden Behörde als bei der die Entschliessung eröffnenden Behörde als bei der zur Entscheidung über die Beschwerde zuständigen Behörde angebracht werden (Art. 251).

Zehnter Abschnitt: Handhabung der Disziplin gegen Mitglieder der Gemeindekollegien, Beamte und Unterbeamte der Gemeinden.

1. Die Mitglieder der Gemeinde-(Teilgemeinde-)kollegien, sowie die Beamten und Unterbeamten der Gemeinden, welche die ihnen obliegenden Dienstpflichten verletzen, insbesondere durch ihr Verhalten in oder ausser dem Amt sich nicht der Achtung, die ihre amtliche Stellung erfordert, würdig zeigen, haben die Disziplinarbestrafung wegen Dienstvergehens verwirkt. Die Ausübung des Mandats für den Reichstag oder Landtag ist als Verletzung der Dienstpflichten nicht anzusehen. Die durch die Stellvertretung erwachsenen Kosten sind von den besoldeten Gemeindebeamten insoweit zu tragen, als sie nicht durch Beschluss der Gemeindekollegien ganz oder teilweise auf die Gemeinde übernommen werden (Art. 198). Wegen Verletzung der Amtsverschwiegenheit ist auch nach dem Ausscheiden aus dem Dienst Disziplinarbestrafung zulässig (Art. 207 Abs. 1). Auch kann gegen einen in Ruhestand versetzten oder mit Amtsenthebung bestraften Beamten im Wege des förmlichen Disziplinarverfahrens auf Verlust des Titels und Ruhegehalts erkannt werden wegen solcher zur Zeit des aktiven Dienstes begangener Handlungen, die bei früherer Entdeckung Dienstentlassung zur Folge gehabt hätten (Art. 207 Abs. 2).

2. Die Disziplinarstrafen bestehen in

a) Ordnungsstrafen: Verweis oder Geldstrafe bis 100 Mark bezw. bis zum Betrag des einmonatlichen festen Gehalts; die Geldstrafen verjähren gemäss § 70 Ziff. 5 und 6 und § 72 StGB. (Art. 239).

b) Entfernung vom Amt, entweder

α) Amtsenthebung gegenüber von gesetzlich pensionsberechtigten Gemeindebeamten mit der Wirkung der Entfernung vom Amt ohne Verlust des Titels und des Ruhegehalts, der jedoch auf $^{2}/_{3}$ herabgesetzt werden kann (Art. 209 Abs. 1) oder

β) Dienstentlassung gegenüber von Mitglieder der Gemeindekollegien mit Ausschluss der Ortsgeistlichen und von lebenslänglich oder auf bestimmte Zeit angestellten Gemeindebeamten mit der Wirkung der Entfernung vom Amt mit Verlust des Titels und des etwaigen Anspruchs auf Gehalt und Pension (Art. 209 Abs. 2). Auf Entfernung vom Amt kann auch erkannt werden wegen solcher Handlungen, deren Mitglieder der Gemeindekollegien oder Gemeindebeamte vor der Amtsübernahme sich schuldig gemacht haben, wenn dadurch ihr Ansehen in dem Grade geschmälert ist, dass diese Massregel als geboten erscheint (Art. 199).

3. Zur Verhängung der gesetzlich zugelassenen Ordnungsstrafen sind befugt:

a) der Ortsvorsteher gegen die ihm untergebenen Beamten und Unterbeamten der Gemeinde sowie gegenüber den Mitgliedern der Gemeindekollegien mit Ausschluss der Ortsgeistlichen, übrigens gegenüber von Mitgliedern der Gemeindekollegien nur, wenn sich diese Personen im unmittelbaren amtlichen Verkehr mit ihm einer Ungebühr schuldig ge-

macht haben, oder wenn sie amtlichen Verhandlungen trotz rechtzeitiger Ladung ohne genügende vorgängige oder nachfolgende Entschuldigung wiederholt ferngeblieben sind oder solche wiederholt vorzeitig verlassen haben, zur Verhängung von Verweis oder Geldstrafe innerhalb der in Art. 164 gezogenen Grenzen;

b) das Oberamt

α) in den kleineren Städten und Landgemeinden gegenüber den Mitgliedern der Gemeindekollegien mit Ausschluss der Ortsgeistlichen sowie gegenüber den Beamten und Unterbeamten der Gemeinde,

β) in den grossen und mittleren Städten in Beschränkung auf die Angelegenheiten der Polizeiverwaltung gegenüber den Mitgliedern des Gemeinderats sowie gegenüber den Beamten und Unterbeamten der Gemeinde,

in beiden Fällen jedoch nur zur Verhängung von Verweis und Geldstrafen bis zu fünfzig Mark;

c) die Kreisregierung und das Ministerium des Innern gegenüber den Mitgliedern der Gemeindekollegien sowie gegenüber den Beamten und Unterbeamten der Gemeinden.

Die Strafbefugnis des Oberamts ist in den Fällen, in welchen der Ortsvorsteher an sich zum Einschreiten berufen ist, nur dann begründet, wenn dieser nicht selbst einschreitet oder eine dessen Strafgewalt übersteigende Strafe begründet ist oder die Dienstverfehlung gegenüber einer Anordnung des Oberamts oder Bezirksrats beziehungsweise im unmittelbaren amtlichen Verkehr mit dem Oberamt oder Bezirksrat begangen wird. In gleicher Weise ist die Strafbefugnis der Kreisregierung und des Ministeriums des Innern im Verhältnis zu derjenigen der unteren Behörden beschränkt (Art. 202).

d) die Amtsgerichte und die höheren Justizbehörden in Ansehung der den gerichtlichen Geschäftskreis berührenden Obliegenheiten der Gemeindebehörden (Art. 203).

4. Beschwerde. Gegen die Verhängung der Ordnungsstrafen findet, wenn solche von dem Ortsvorsteher, dem Oberamt oder dem Amtsgericht erkannt worden sind, eine einmalige Beschwerde an die nächst vorgesetzte Behörde statt. Gegenüber den Strafverfügungen der Kreisregierung, des Ministeriums der Justiz und des Ministeriums des Innern steht dem Bestraften eine einmalige Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, gegenüber den Strafverfügungen der Landgerichte an das Oberlandesgericht zu. Gegenüber den Strafverfügungen des Oberlandesgerichts ist eine Beschwerde nicht zulässig. Die Beschwerde muss binnen der Frist von einer Woche eingelegt werden und hat aufschiebende Wirkung (Art. 206).

5. Erleichtert ist die Dienstentlassung bei den auf unbestimmte Zeit angestellten Beamten und Unterbeamten; wegen grober Dienstverfehlung kann von derjenigen Behörde, welche die Anstellung verfügt hat, die sofortige Entlassung verfügt werden, vorbehältlich einer Beschwerde an die Kreisregierung wegen der sofort eintretenden vermögensrechtlichen Folgen. Ausserdem kann die Entlassung von der Kreisregierung wegen grober Dienstverfehlungen oder erwiesener Dienstunbrauchbarkeit verfügt werden, wenn die zur Verfügung der Dienstentlassung zunächst berufene Gemeinde- oder Stiftungsbehörde einer unter Angabe der Gründe ergangenen Aufforderung zu ihrer Entlassung keine Folge gegeben hat. Gegen die Verfügung der Kreisregierung kann binnen der Frist von einem Monat nach ihrer Eröffnung sowohl von dem entlassenen Beamten oder Unterbeamten als von der betreffenden Gemeinde- oder Stiftungsbehörde Beschwerde an das Ministerium des Innern erhoben werden, welches endgültig entscheidet (Art. 208 vgl. auch Art. 13 Körperschaftsforstges.).

6. Ueber die Entfernung vom Amt (Amtsenthebung oder Dienstentlassung, Art. 212 Abs. 1 und 2) entscheidet der Disziplinarhof für Körperschaftsbeamte auf grund eines vorangegangenen förmlichen Disziplinarverfahrens (Art. 210).

Der Disziplinarhof für Körperschaftsbeamte besteht aus sieben Mitgliedern einschliesslich des Vorsitzenden, sowie der erforderlichen Zahl von Stellvertretern. Der Vorsitzende und dessen Stellvertreter werden aus der Zahl der höheren Staatsbeamten, je zwei weitere Mitglieder nebst deren Stellvertretern aus der Zahl der Mitglieder des Oberlandesgerichts, aus der Zahl der höheren Beamten des Departements des Innern und aus der Zahl der Beamten der unter der Aufsicht des Ministeriums des Innern stehenden öffentlichen Körperschaften berufen. Die Ernennung erfolgt durch Königliche Entschliessung für die Dauer des zur Zeit der Ernennung bekleideten Hauptamts. Die Ernannten werden auf die Erfüllung der Obliegenheiten ihres Amtes verpflichtet. Die mündliche Verhandlung und Entscheidung in den einzelnen Disziplinarsachen erfolgt durch sieben Mitglieder einschliesslich des Vorsitzenden unter Beobachtung der in Abs. 2 des Art. 210 gegebenen Vorschrift hinsichtlich der Besetzung des Kollegiums. Zur Fassung anderer Beschlüsse des Disziplinarhofs für Körperschaftsbeamte ist, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, die Zahl von fünf Mitgliedern genügend, unter welchen sich ausser dem Vorsitzenden mindestens je ein richterliches Mitglied, ein Beamter des Departements des Innern und ein Körperschaftsbeamter befinden muss (Art. 210). In betreff der Ausschliessung oder Ablehnung von Mitgliedern des Disziplinarhofs finden die Vorschriften der Strafprozessordnung entsprechende Anwendung. Die Entscheidung erteilt endgültig der Disziplinarhof ohne Mitwirkung des betreffenden Mitglieds (Art. 211).

Die Urteile des Disziplinarhofs unterliegen weder dem Einspruche noch einem ordentlichen Rechtsmittel; dagegen kann sowohl von der Kreisregierung als von dem Verurteilten die Wiederaufnahme des Disziplinarverfahrens bei dem Disziplinarhof aus solchen Gründen beantragt werden, welche nach der Strafprozessordnung die Wiederaufnahme des durch rechtskräftiges Urteil beendigten Strafverfahrens auf den Antrag der Staatsanwaltschaft beziehungsweise des Verurteilten rechtfertigen. Ein Antrag welcher auf die Behauptung einer strafbaren Handlung als den gesetzlichen Grund der Wiederaufnahme gestützt werden soll, ist nur dann zulässig, wenn wegen dieser Handlung eine rechtskräftige Verurteilung ergangen ist oder wenn die Einleitung oder Durchführung eines Strafverfahrens aus anderen Gründen als wegen Mangels an Beweis nicht erfolgen kann. Zum Nachteil eines Freigesprochenen oder eines Verurteilten findet die Wiederaufnahme des Verfahrens nur vor Ablauf von fünf Jahren vom Tage der Verkündung der betreffenden Entscheidung an statt (Art. 228).

7. Für das Verfahren im engeren Sinn (Art. 204, 205, 212—227), ferner über das Verhältnis des Disziplinarstrafverfahrens zum ordentlichen Strafverfahren (Art. 200 und 201), über die Kostentragung (Art. 231), über die Suspension (Art. 232—236) sind gleiche oder ähnliche Vorschriften gegeben wie im Beamtengesetz für die Staatsbeamten. Soweit die Suspension nicht kraft Gesetzes eintritt, wird sie von der Kreisregierung vorbehältlich der Beschwerde an das Ministerium verfügt. Die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens gegen einen Ortsvorsteher ist an erschwerende Voraussetzungen geknüpft; auf schriftlichen gemeinsamen Antrag der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats und Bürgerausschusses hat der Stellvertreter des Ortsvorstehers nach vorgängiger schriftlicher Benachrichtigung des Ortsvorstehers die Gemeindekollegien zu gemeinsamer Bera-

tung und Beschlussfassung nach Massgabe des Art. 53 einzuladen und die Verhandlung zu leiten. Der betreffende Beschluss erfordert zur Gültigkeit eine Mehrheit von zwei Dritteilen der abgegebenen Stimmen, welche zugleich der Mehrheit sämtlicher Mitglieder der Gemeindekollegien entsprechen muss (Art. 212 Abs. 3). Die Gründe, welche hauptsächlich die Entfernung vom Amte im Disziplinarverfahren rechtfertigen, sind beispielsweise im Gesetze angeführt (Art. 226).

8. Wenn sich ein Gemeindebeamter oder Unterbeamter unbefugterweise oder aus unbekannten Gründen von seinem Amt fernhält, kann seine Stelle nach Vernehmung des Gemeinderats von der Kreisregierung für erledigt erklärt werden, nachdem der Beamte von der Kreisregierung oder in deren Auftrag von dem ihm vorgesetzten Oberamt unter Androhung des vorbezeichneten Rechtsnachteils zur Rückkehr in das Amt aufgefordert worden und die in dieser Aufforderung festgesetzte Frist für die Rückkehr fruchtlos abgelaufen ist. Gegen die Entscheidung der Kreisregierung steht dem davon betroffenen Beamten binnen der Frist von einem Monat nach ihrer Eröffnung Beschwerde an das Ministerium des Innern zu, welches endgültig entscheidet. Ist der Aufenthalt des Beamten unbekannt, so erfolgt die Aufforderung zur Rückkehr und die Eröffnung der Entscheidung der Kreisregierung an denselben mittels öffentlicher Bekanntmachung (Art. 238).

Elfter Abschnitt: Uebergangs- und Schlussbestimmungen Art. 240—259.

C. Bezirksordnung.

Die mit dem 1. Dezember 1907 in Kraft tretende Bezirksordnung vom 28. Juli 1906 fasst die sämtlichen die Bezirksverwaltung betreffenden Vorschriften zusammen: sie regelt einerseits die Verfassung und Verwaltung der autonomen Amtskörperschaften, andrerseits die staatliche Bezirksverwaltung. Die bisherigen Grundlagen der Bezirksverfassung, insbesondere die Bezirkseinteilung, die Bildung und Zusammensetzung der seitherigen Amtsversammlung, bleiben unverändert (Art. 1, 2, 19—36), neu ist vor allem die Heranziehung bürgerlicher Elemente in dem an die Stelle des Amtsversammlungsausschusses tretenden Bezirksrat zu einer Beteiligung an den Geschäften der staatlichen Bezirksverwaltung (Art. 37—52); ferner ist der Grundsatz der Selbstverwaltung der Amtskörperschaften durch eine genaue Begrenzung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse und eine erweiterte Anerkennung des Rechts statutarischer Gesetzgebung festgestellt und näher bestimmt (Art. 13—15, 68, 81—88); endlich ist zur Ermöglichung einer besseren Erfüllung bestimmter dauernder Aufgaben der Amtskörperschaften die Vereinigung mehrerer Bezirke zu Bezirksverbänden im Wege freiwilliger Uebereinkunft vorgesehen (Art. 92—94). Im einzelnen hat sich die Bezirksordnung die Aufgabe gestellt, die bisherige Amtsvergleichung als ein besonderes und nach besonderen Vorschriften zu behandelndes Institut im Haushalt der Amtskörperschaft zu beseitigen, den Rechtsverhältnissen der Oberamtssparkassen eine gesetzliche Grundlage zu geben und bei ihrer Verwaltung die Interessen der weniger bemittelten Volksklassen zu schützen, die Verpflichtung zur Unterhaltung der oberamtlichen Gefängnisse und zur Verpflegung der oberamtlichen Gefangenen wie andererseits den Anspruch auf die vom Oberamt erkannten Geldstrafen von den Amtskörperschaften auf den Staat zu übertragen, den oberamtlichen Revisionsassistenten die Dienstrechte von Staatsbe-

amten zu verleihen, die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bezirkskollegien und der Beamten der Amtskörperschaften einheitlich und erschöpfend zu ordnen.

I. Bezirkseinteilung.

Die 63 Oberamtsbezirke und der Stadtbezirk Stuttgart bleiben in ihrer bisherigen Begrenzung als staatliche Verwaltungsbezirke bestehen; zugleich bildet jeder Oberamtsbezirk die räumliche Grundlage der Amtskörperschaft als des zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten berufenen mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Verbands der zu dem Oberamtsbezirk gehörigen Gemeinden (Art. 1). Für den Stadtbezirk Stuttgart gelten besondere Vorschriften, wonach die sonst den Amtskörperschaften zugewiesenen Obliegenheiten von den Organen und Behörden der Gemeinde nach den Vorschriften der Gemeindeordnung besorgt werden (Art. 89—91). Eine mit der veränderten Zuteilung bewohnter Grundstücke verbundene Veränderung der Bezirkseinteilung erfolgt im Wege der ordentlichen Gesetzgebung (Art 2).

II. Die Amtskörperschaften.

1) Aufgaben. Den Amtskörperschaften kommt in erster Linie die Pflege der gemeinsamen Interessen der Gemeinden und der Angehörigen des Bezirks zu. Soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften bestehen, ist die Abgrenzung der gemeinschaftlichen Interessen dem Ermessen der Organe der Amtskörperschaften überlassen (Art. 13, 16 Abs. 1). In Betracht kommen insbesondere gemeinnützige Anstalten und Einrichtungen, z. B. Fortbildungsschulen, landwirtschaftliche oder gewerbliche Unterrichtskurse, Armenbeschäftigungsanstalten, Krankenhäuser, Viehversicherungskassen und dergleichen, Einrichtungen oder Veranstaltungen für das Gesundheitswesen, die Anstellung von Aerzten für den Bezirk oder einzelne Teile desselben, von Wundärzten, Wasserbautechnikern, Baumaufsehern und dergleichen. Auch können, wenn dies den Interessen des Bezirks entspricht, einzelne nach Vorschrift der Gesetze den Gemeinden obliegende öffentlich-rechtliche Verpflichtungen den sämtlichen Gemeinden des Bezirks ganz oder teilweise abgenommen und auf die Amtskörperschaft übernommen werden. Es kann dies jedoch nur dann geschehen, wenn sich in der Amtsversammlung eine Mehrheit von zwei Dritteilen der abgegebenen Stimmen für die betreffende Ausdehnung des Wirkungskreises der Amtskörperschaft ausspricht. Denselben Beschränkungen unterliegt die Beschlussfassung über die Zurückverweisung einer den Gemeinden abgenommenen Verbindlichkeit an die letzteren (Art. 16).

Ausserdem sind die Amtskörperschaften berufen, einzelne Gemeinden des Bezirks, welche infolge von Unglücksfällen oder aus sonstigen Gründen die ihnen im öffentlichen Interesse obliegenden Leistungen nicht oder nur unter Erschöpfung ihrer Kräfte zu bewerkstelligen imstande sind, in geeigneter Weise zu unterstützen (Art. 17). Auch sind sie befugt, den Gemeinden und Angehörigen des Bezirks für den ihnen durch Quartierleistung oder durch Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden oder durch Kriegsleistungen im Sinne der §§ 1 bis 34 des Reichsgesetzes vom 13. Juni 1873 erwachsenden Aufwand Ersatz insoweit ganz oder teilweise zu gewähren, als ihnen für diese Leistungen aus Reichs- oder Staatsmitteln Ersatz nicht oder nicht in einem dem tatsächlichen Aufwand gleichkommenden Masse zu teil wird. Für die einzelnen Arten dieser Leistungen sind von der Amtsversammlung bestimmte Sätze aufzustellen, nach welchen von der Amtskörperschaft Vergütung gewährt wird.

Zur näheren Regelung ihrer Verhältnisse im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften dürfen die Amtskörperschaften durch Bezirkssatzung (Bezirksstatut) allgemeine Anordnungen mit Gesetzeskraft treffen (Art. 14); über die Erlassung und Aufhebung solcher Satzungen, die durch die Amtsversammlung beschlossen werden und der Kreisregierung zur Erklärung ihrer Vollziehbarkeit vorzulegen sind, gibt Art. 14 nähere Bestimmungen. Durch eine der Genehmigung des Ministeriums des Innern unterliegende Bezirkssatzung sind namentlich die Verhältnisse der auf Rechnung einer Amtskörperschaft geführten Sparkasse zu regeln (Art. 15).

Unberührt bleiben im allgemeinen die durch zahlreiche Reichs- und Landesgesetze den Amtskörperschaften überwiesenen Aufgaben. Doch ist den Amtskörperschaften die Verpflichtung zur Unterbringung und Verpflegung der oberamtlichen Gefangenen abgenommen und mit den Uebergangsbestimmungen des Art. 11 in betreff der Verbindlichkeit der Amtskörperschaften zur Abtretung der in ihrem Eigentum stehenden oberamtlichen Gefängnisse und Wärterwohngebäude oder zur Leistung einer entsprechenden Entschädigung auf den Staat übertragen. Auch fallen künftig die von den Oberämtern erkannten Geldstrafen grundsätzlich nicht mehr den Amtskörperschaften, sondern dem Staate zu (Art. 11 Abs. 4).

2) Die Organe der Amtskörperschaften sind die Amtsversammlung und der Bezirksrat sowie die Beamten und Unterbeamten der Amtskörperschaft.

a) Die Amtsversammlung besteht aus dem Oberamtsvorstand als Vorsitzenden und 20—30 Abgeordneten der zu dem Oberamtsbezirk gehörenden Gemeinden. Die Zahl wird durch Bezirkssatzung festgesetzt (Art. 25, 96, 97). Jede einzelne Gemeinde beschickt die Amtsversammlung nach dem Verhältnis, in dem sie zum Bedarf der Amtskörperschaft beiträgt; doch darf keine Gemeinde mehr als $^2/_5$ sämtlicher Mitglieder bestellen und haben sich die kleinsten Gemeinden über eine Reihenfolge in der Beschickung der Amtsversammlung zu verständigen (Art. 26). Die Abgeordneten werden nebst einem oder mehreren Stellvertretern von den vereinigten Gemeindekollegien in geheimer Abstimmung, an der auch die Vorsteher beider Kollegien teilnehmen, auf 3 Jahre gewählt; entscheidend ist die relative Stimmenmehrheit und bei Stimmengleichheit das Los. Scheidet der Gewählte vor Ablauf der Wahlperiode aus, so ist für den Rest derselben eine Ersatzwahl vorzunehmen. Ueber die Gültigkeit der Wahl entscheidet bei Einsprachen von Mitgliedern der Gemeindekollegien oder solchen Personen, auf die eine Stimme gefallen ist, der Bezirksrat und bei weiterer Beschwerde endgültig die Kreisregierung (Art. 27). Wählbar sind alle Personen, die in einer Gemeinde des Bezirks wahlberechtigt sind, sofern nicht der Ausschliessungsgrund des Art. 20 Abs. 2 oder des Art. 23 Abs. 2 zutrifft (Art. 20 Abs. 1). Jede wählbare Person, die im Bezirk wohnt, ist verpflichtet, die Wahl in die Amtsversammlung und in den Bezirksrat auf die Dauer der Wahlperiode anzunehmen (Art. 23). Ein Ablehnungsrecht steht denjenigen Personen zu, die eine Wahl in den Gemeinderat ihres Wohnorts abzulehnen befugt sind. Die Beamten und Unterbeamten der Amtskörperschaft sind von der Verpflichtung der Annahme der Wahl in den Bezirksrat ausgenommen, von der Annahme der Wahl in die Amtsversammlung unter der Voraussetzung, dass diese Annahme nach ihrem Dienstvertrag zu einer Niederlegung ihres Amtes führen würde. Ein mehrfach Gewählter kann die Wahl nur für eine Gemeinde annehmen (Art. 21). Ausserdem kann Befreiung von der Pflicht verlangt werden wegen körperlicher Unfähigkeit, wegen Alters von mehr als 60 Jahren, wegen Unvereinbarkeit des Dienstes mit dem ökonomischen Fortkommen oder den Berufsverhältnissen des Gewählten, überhaupt aus dringenden Entschul-

digungsgründen; auch kann derjenige, der drei Jahre Mitglied der Amtsversammlung oder des Bezirksrats gewesen ist, für die folgenden drei Jahre Befreiung beanspruchen. Ueber diese Befreiungsansprüche entscheidet zunächst der Bezirksrat, des weiteren endgültig die Kreisregierung (Art. 22). Ein unfreiwilliges Ausscheiden findet statt, wenn die Voraussetzungen der Wählbarkeit wegfallen oder wenn ein Mitglied wenigstens ein Jahr lang durch geistige oder körperliche Gebrechen von der Versehung des Amtes abgehalten ist. Die Entscheidung hierüber kommt dem Bezirksrat zu vorbehältlich einer einmaligen Beschwerde an die Kreisregierung, die auch von Aufsichts wegen die Niederlegung des Amts anordnen kann (Art. 24).

Die Mitglieder der Amtsversammlung sind nicht an Instruktionen der einzelnen Gemeinden gebunden; sie beziehen keinen festen Gehalt, sondern Taggelder für Zeitversäumnis bei Sitzungen und Entschädigung für Reisekosten bei notwendigen Reisen. Die Höhe dieser Bezüge wird durch Bezirkssatzung bestimmt (Art. 19 Abs. 2).

Die Amtsversammlung verwaltet alle Angelegenheiten der Amtskörperschaft, deren Erledigung nicht nach gesetzlicher Vorschrift dem Bezirksrat oder den Körperschaftsbeamten zugewiesen ist. Sie beschliesst die Errichtung von Dienststellen der Körperschaft, soweit solche Stellen nicht kraft gesetzlicher Vorschrift zu errichten sind. Sie ernennt und entlässt die Beamten der Körperschaft, soweit dies nicht durch Bezirkssatzung dem Bezirksrat übertragen ist. Auch sorgt sie für die Aufstellung der erforderlichen Unterbeamten der Körperschaft zur unmittelbaren Vollziehung der Anordnungen der Körperschaftsbehörden und zur Besorgung der untergeordneten Geschäfte (vergl. Art. 39 Ziff. 7). Die Ernennung der Beamten der Amtskörperschaft bedarf der Mitwirkung von Staatsbehörden nur in den gesetzlich bestimmten Fällen. Ferner ist sie berechtigt, Bitten, Anträge und Vorstellungen, welche die Interessen des Bezirks oder der Bezirksangehörigen berühren, an die staatlichen Behörden und an die Ständeversammlung zu bringen (Art. 28).

Die Amtsversammlung wird durch den Oberamtsvorstand nach Bedarf berufen, insbesondere auf Antrag eines Drittels der Mitglieder oder des Bezirksrats mit Grundangabe (Art. 29 Abs. 1 u. 2); der Versammlungsort wird durch Bezirkssatzung bestimmt (Art. 29 Abs. 3).

Der zweite oberamtliche Beamte, Fachmänner und Amtskörperschaftsbeamte können mit beratender Stimme beigezogen werden (Art. 30); auch sind zur Teilnahme mit beratender Stimme befugt: die nach der bestehenden Reihenfolge von der Stimmberechtigung jeweils ausgeschlossenen Mitglieder, die nicht aus der eigenen Mitte von der Amtsversammlung gewählten ordentlichen Mitglieder des Bezirksrats, die der Amtsversammlung nicht angehörenden Mitglieder einer Kommission unter Beschränkung auf die der Kommission aufgetragenen Angelegenheiten und der Oberamtspfleger (Art. 31 Abs. 3). Beratung und Beschlussfassung findet nur in versammelter Sitzung statt; zur Beschlussfähigkeit ist die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder neben der des Oberamtsvorstands erforderlich (Art. 31 Abs. 1 u. 2). Wegen persönlicher Interessen findet der Ausschluss von der Beratung und Beschlussfassung in demselben Umfange statt, wie bei den Mitgliedern des Gemeinderats (Art. 31 Abs. 4).

Die Verhandlungen sind öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl des Staats oder der Gemeinden des Bezirks oder berechtigter Interessen einzelner entgegenstehen; über den Ausschluss der Oeffentlichkeit wird in geheimer Sitzung entschieden (Art. 32 Abs. 1). Der Vorsitzende leitet die Verhandlungen und handhabt die Ordnung (Art. 32

Abs. 2). Die Abstimmung geschieht regelmässig mündlich; grundsätzlich entscheidet die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen; der Vorsitzende hat nur bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme (Art. 32 Abs. 3). Die Wahlen erfolgen geheim nach relativer Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit gibt das Los die Entscheidung; für die Wahlen der Mitglieder des Bezirksrats und der Körperschaftsbeamten wird jedoch die absolute Mehrheit erfordert. Der Vorsitzende stimmt bei den Wahlen mit. Hat eine wiederholte Abstimmung die vorgeschriebene absolute Mehrheit nicht ergeben, so wird zwischen den zwei meistgewählten Personen eine engere Wahl vorgenommen (Art. 32 Abs. 4—7). Ausnahmsweise kann die Uebernahme dauernder Haftverbindlichkeiten für gewerbliche oder Verkehrsunternehmungen Dritter auf die Amtskörperschaft nur mit ²/₃ Mehrheit beschlossen werden (Art. 33).

Ueber die Verhandlungen der Amtsversammlung wird ein fortlaufendes Protokoll nach Massgabe des Art. 34 Abs. 1 geführt. Der Schriftführer und ein Stellvertreter wird von der Amtsversammlung in der Regel aus ihrer Mitte auf die Dauer von 3 Jahren gewählt (Art. 34 Abs. 2 u. 3). Zur näheren Regelung des Geschäftsgangs kann von der Amtsversammlung eine Geschäftsordnung beschlossen werden (Art. 34 Abs. 4).

Zur Vorbereitung einzelner Geschäftsgegenstände können von der Amtsversammlung aus ihrer Mitte Ausschüsse bestellt werden (Art. 35); auch kann die Amtsversammlung die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Anstalten und Einrichtungen der Amtskörperschaft sowie die Besorgung eines bestimmten Kreises von Geschäften oder einzelner Aufträge von ihr zu wählenden Kommissionen übertragen (Art. 36).

b) Der Bezirksrat besteht aus dem Oberamtsvorstand als Vorsitzenden und aus sechs weiteren ordentlichen Mitgliedern, die nebst vier stellvertretenden Mitgliedern von der Amtsversammlung je auf die Dauer von drei Jahren gewählt werden. Drei ordentliche Mitglieder und zwei Stellvertreter sind aus den Mitgliedern der Amtsversammlung, die übrigen aus den sonstigen Bezirksangehörigen zu wählen. Die Beamten und Unterbeamten der Amtskörperschaft sind vom Eintritt ausgeschlossen (Art. 37 u. 38).

Der Bezirksrat hat eine doppelte Aufgabe: Als Organ der Amtskörperschaft an die Stelle des seitherigen Amtsversammlungsausschusses tretend besorgt er die fortlaufenden Geschäfte der Amtskörperschaftsverwaltung in der Stellung eines ständigen Ausschusses der Amtsversammlung, an deren Beschlüsse und Weisungen er gebunden ist. Er hat

1. die ihm hinsichtlich der Fürsorge für die Erhaltung seines eigenen ordnungsmässigen Bestandes und Geschäftsganges und für die vorschriftsmässige Erneuerung der Amtsversammlung durch Art. 22 Abs. 2, Art. 24 Satz 2, Art. 27 Abs. 3 zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen;

2. die Beschlüsse der Amtsversammlung vorzubereiten und zur Ausführung zu bringen, soweit hiezu nicht durch Gesetz oder durch Beschluss der Amtsversammlung ein besonderer Ausschuss oder eine Kommission (Art. 35, 36) oder ein Beamter der Amtskörperschaft berufen ist;

3. die Amtskörperschaft gerichtlich und aussergerichtlich zu vertreten;

4. die Vermögensverwaltung der Amtskörperschaft nach Massgabe der Gesetze und Beschlüsse der Amtsversammlung insoweit zu führen, als sie nicht der letzteren selbst vorbehalten ist;

5. bei der Aufstellung der Wirtschafts- und der Betriebspläne für die Waldungen der

Amtskörperschaft nach Art. 5 und 6 des Körperschaftsforstgesetzes vom 19. Februar 1902 mitzuwirken;

6. den Zustand und die Verwaltung der einzelnen Anstalten und Einrichtungen der Amtskörperschaft zu beaufsichtigen, soweit hiefür nicht besondere Kommissionen bestellt sind;

7. die Unterbeamten der Amtskörperschaft und diejenigen weiteren Beamten derselben zu ernennen und zu entlassen, bezüglich deren ihm diese Aufgabe durch Bezirkssatzung übertragen ist, was jedoch hinsichtlich der Anstellung des Oberamtspflegers und der sonstigen, eine eigene Kassenverwaltung führenden Rechner (Art. 71, 72) ausgeschlossen ist;

8. im Fall der Erledigung von sonstigen Stellen des Amtskörperschaftsdienstes oder der zeitweisen Behinderung ihrer Inhaber die etwa erforderliche Bestellung eines Amtsverwesers vorzunehmen, vorbehältlich der Befugnis und Verpflichtung des Oberamts, in dringenden Fällen die nötigen vorläufigen Anordnungen zu treffen;

9. die Geschäftsführung der sämtlichen Beamten der Amtskörperschaft, sowie derjenigen Personen, welche ausserhalb eines ständigen Amts- oder Verpflichtungsverhältnisses eine öffentliche Dienstleistung auf dem Gebiet der Amtskörperschaftsverwaltung übernommen haben, zu leiten und zu beaufsichtigen;

10. alle sonstigen Angelegenheiten zu besorgen, die ihm durch Gesetz oder Verordnung auf dem Gebiete der Amtskörperschaftsverwaltung zugewiesen werden.

Endlich ist der Bezirksrat befugt:

11. gegen Entscheidungen oder Verfügungen der vorgesetzten Staatsbehörden namens der Amtsversammlung Vorstellungen oder Beschwerden zu erheben.

Als mitwirkendes Organ bei der staatlichen Bezirksverwaltung ist der Bezirksrat berufen, teils zur Beschlussfassung zur Entscheidung über einzelne Fälle, teils zur Zustimmung zu oberamtlichen Anordnungen, teils zu gutächtlichen Aeusserungen über Massregeln des Oberamts (Art. 40, 44). Der Zustimmung des Bezirksrats bedarf das Oberamt zur Erlassung dauernder bezirkspolizeilicher Anordnungen (Art. 43); hier wirken Oberamt und Bezirksrat als zwei gesonderte Faktoren zusammen, deren Uebereinstimmung zum Zustandekommen eines Beschlusses erforderlich ist, so dass der Oberamtmann nicht überstimmt werden kann. Dem Bezirksrat als beschliessender Behörde kommt zu die staatliche Aufsicht über die Gemeinde- und Stiftungsverwaltung in den Schranken der Gemeindeordnung und die Beschlussfassung in den ihm durch Gesetz, insbesondere Art. 42 Ziff. 1—20, oder durch Verordnung zugewiesenen Angelegenheiten (Art. 41). In diesen Fällen bildet der Oberamtmann und die Mitglieder des Bezirksrats ein einheitliches Kollegium, indem die letzteren die rechtliche Stellung von staatlichen Funktionären im Sinne des Art. 118 des Beamtengesetzes einnehmen.

Der Bezirksrat versammelt sich an bestimmten von ihm selbst im Voraus festgesetzten Sitzungstagen, ausserdem nach Bedarf auf oberamtliche Berufung; er ist beschlussfähig, wenn ausser dem Vorsitzenden mindestens vier Mitglieder anwesend sind; der Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung ist ebenso geregelt wie bei der Amtsversammlung (Art. 45). Der zweite oberamtliche Beamte kann, gleichwie sonstige Fachmänner, zu den Sitzungen beigezogen werden; die Beiziehung muss erfolgen in den ihm zur selbständigen Besorgung übertragenen Angelegenheiten (Art. 46). Die Beschlussfassung erfolgt regelmässig auf Grund des aktenmässig vorbereiteten Materials und des Vortrags und Antrags des Berichterstatters; für einzelne Angelegenheiten der staatlichen Bezirksverwaltung kann im Ver-

ordnungswege eine vorgängige mündliche Verhandlung der Beteiligten vorgeschrieben werden, auch kann der Bezirksrat im Falle des Bedürfnisses eine solche anordnen (Art. 47 Abs. 1—4). Die mündlichen Verhandlungen sind für die Regel öffentlich (Art. 47 Abs. 5).

Die Beschlüsse werden mit absoluter Stimmenmehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder gefasst, wobei Stimmenthaltung ausgeschlossen ist. Bei der Beschlussfassung in Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung und nach vorangegangener Verhandlung muss die Zahl der Mitglieder, ungerechnet den Vorsitzenden, stets eine gerade sein, vier oder sechs betragen, bei fünf Mitgliedern ist das dem Lebensalter nach jüngste von der Teilnahme ausgeschlossen. Dem Vorsitzenden kommt Stimmrecht nur im Falle der Stimmengleichheit zu (Art. 47 Abs. 6). Die Wahlen erfolgen nach der auch für die Amtsversammlung gegebenen Regelvorschrift (Art. 47 Abs. 7). Gegenüber gesetzwidrigen Beschlüssen hat der Oberamtsvorstand die Ausführung zu beanstanden und wenn der Bezirksrat auf seinem Beschluss beharrt, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen (Art. 48, 79 Abs. 4, 81). Die Beschwerdeerhebung gegen Beschlüsse des Bezirksrats bestimmt sich nach Art. 79 Abs. 5 Art. 87 u. 98. Ueber die Verhandlungen des Bezirksrats in den Angelegenheiten der körperschaftlichen und der staatlichen Verwaltung ist je gesondert ein fortlaufendes Protokoll zu führen (Art. 34 Abs. 3, Art. 49). Die Beschlüsse und Entscheidungen des Bezirksrats werden vom Oberamtsvorstand ausgefertigt und vollzogen (Art. 50). Die durch die Mitwirkung des Bezirksrats in staatlichen Angelegenheiten erwachsenden Kosten werden von der Staatskasse getragen (Art. 51). Zur näheren Regelung des Geschäftsganges kann der Bezirksrat eine Geschäftsordnung erlassen.

c) Für die Beamten und Unterbeamten der Amtskörperschaft gelten die gleichen oder ähnliche Vorschriften, wie für die Gemeindebeamten (vgl. Art. 53—67). Die Anstellung erfolgt bei dem Oberamtspfleger und den anderen Rechnern auf bestimmte Zeit von mindestens drei Jahren, im übrigen kann sie auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geschehen; sie wird durch Dienstvertrag geregelt (Art. 58). Die Voraussetzungen für die Anstellung sind dieselben wie bei den Gemeindebeamten (Art. 59); für das Amt des Oberamtspflegers und Oberamtssparkassiers wird die Zurücklegung des 25. Lebensjahrs erfordert (Art. 59 Abs. 2). Auch die Vorschriften über die besonderen Rechte und Pflichten der Beamten schliessen sich eng der Gemeindeordnung an (vgl. Art. 53—57, 60—66).

Besondere Vorschriften sind gegeben für den wichtigsten Beamten der Amtskörperschaft, den Oberamtspfleger, der die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der Amtskörperschaft und ausserdem einzelne staatliche Geschäfte besorgt, und hiefür neben den für einzelne Geschäfte festgesetzten Gebühren einen festen Gehalt aus der Amtskörperschaftskasse erhält (Art. 71). Er muss die niedere Dienstprüfung im Departement des Innern oder der Finanzen oder die Prüfung für den höheren Verwaltungs- und Finanzdienst erstanden haben; seine Wahl unterliegt der Bestätigung der Kreisregierung. Er hat von Amts wegen Sitz und beratende Stimme in der Amtsversammlung und im Bezirksrat, soweit sich dessen Verhandlungen auf die Amtskörperschaftsverwaltung beziehen; er kann nicht gleichzeitig das Amt eines Gemeinderechners bekleiden, auch nicht Schriftführer der Amtsversammlung oder Mitglied des Bezirksrats sein; sonstige Nebenämter kann er nur mit Zustimmung der Amtsversammlung und mit Genehmigung der Kreisregierung übernehmen; der Betrieb des Wirtschaftsgewerbes ist ihm untersagt (Art. 71). Eine seiner Hauptaufgaben ist die jährliche Entwerfung des Voranschlags über die sämtlichen Einnahmen und Ausgaben der Amtskörperschaft (Art. 73 Abs. 1), sowie die Verteilung der Amtskörperschaftsumlage auf die

einzelnen Gemeinden (Art. 74); über sämtliche Einnahmen und Ausgaben hat er Rechnung abzulegen (Art. 76—78).

3) Disziplinarstrafverfahren. Die Bestimmungen des zehnten Abschnitts der Gemeindeordnung über die Handhabung der Disziplin gegen Mitglieder der Gemeindekollegien, Beamte und Unterbeamte der Gemeinden finden auf die Mitglieder der Bezirkskollegien, sowie auf die Beamten und Unterbeamten der Amtskörperschaften mit der Massgabe entsprechende Anwendung, dass

1. der Oberamtsvorstand zur Verhängung der gesetzlich zugelassenen Ordnungsstrafen gegenüber den Mitgliedern der Bezirkskollegien nur unter denselben Voraussetzungen, unter welchen dem Ortsvorsteher eine Strafbefugnis gegen die Gemeindekollegien zusteht, und mit Beschränkung auf Verweis und Geldstrafe bis zu 30 M., gegenüber den Beamten und Unterbeamten der Amtskörperschaft aber im vollen Umfang (Art. 292 Ziff. 2 der Gemeindeordnung) befugt ist,

2. an Stelle des Gemeinderats in den Fällen des Art. 212 Abs. 2 der Gemeindeordnung die Amtsversammlung und in den Fällen des Art. 238 Abs. 1 der Bezirksrat tritt,

3. zur Verfügung der sofortigen Dienstentlassung von Beamten der Amtskörperschaft in den Fällen des Art. 208 Abs. 1 der Bezirksrat zuständig ist (Art. 67 Abs. 1).

Ebenso finden die Bestimmungen des zehnten Abschnitts der Gemeindeordnung auf die Mitglieder der Landarmenbehörden, sowie auf die Beamten und Bediensteten der Landarmenverbände mit der Massgabe entsprechende Anwendung, dass die Befugnis zur Verhängung von Ordnungsstrafen nur der Kreisregierung und dem Ministerium des Innern zukommt. Hiebei tritt an die Stelle des Gemeinderats in den Fällen des Art. 212 Abs. 2 der Gemeindeordnung die Landarmenbehörde, und in den Fällen des Art. 238 Abs. 1 der Ausschuss der Landarmenbehörde, und ist zur Verfügung der sofortigen Dienstentlassung von Beamten des Landarmenverbands in den Fällen des Art. 208 Abs. 1 der Ausschuss der Landarmenbehörde zuständig (Art. 67 Abs. 2).

4) Vermögensverwaltung und Haushalt. Entsprechende Anwendung finden die korrespondierenden Vorschriften der Gemeindeordnung über die Vermögensverwaltung und den Haushalt der Gemeinden (Art. 68), nämlich die allgemeinen Bestimmungen (Art. 115, 116 Abs. 3, Art. 117), die Bestimmungen über das Grundstocksvermögen (Art. 118—120), über das Rechnungsjahr (Art. 122 Abs. 2), über Schuldenaufnahme und Tilgung (Art. 128), über Verkäufe und Verpachtungen (Art. 129), über die Vergebung von Bauarbeiten und sonstigen Lieferungen (Art. 131, 132), über die Verwendung von Einnahme-Ueberschüssen (Art. 134 Abs. 1).

Zur Bestreitung der Ausgaben der Amtskörperschaft haben zunächst zu dienen die Erträgnisse des Amtskörperschaftsvermögens und der Gebühren für die Benützung von Anstalten oder Einrichtungen der Amtskörperschaft, der Ertrag der für Amtskörperschaftszwecke vorhandenen Stiftungen, die auf besonderen Rechtstiteln oder auf Beitragsverwilligung beruhenden Leistungen des Staates, anderer öffentlicher Kassen oder einzelner Personen für bestimmte Körperschaftszwecke und endlich die gesetzlich vorgeschriebenen Amtskörperschaftssteuern. Der durch die Einnahmen nicht gedeckte Aufwand der Amtskörperschaft ist durch Umlage auf die dem Oberamtsbezirk angehörigen Gemeinden aufzubringen (Art. 55 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 8. August 1903, betreffend die Besteuerungsrechte der Gemeinden und Amtskörperschaften). Die Gemeinden haben ihre Umlage-

anteile in Monatsraten und zwar je vor Ablauf des Monats an die Amtspflege kostenfrei abzuliefern (Art. 69).

Wenn einzelne von der Amtskörperschaft ohne gesetzliche Verpflichtung begründete oder übernommene Anstalten oder Einrichtungen (Art. 15 Abs. 2 und 3) einzelnen Gemeinden des Bezirks nicht oder in besonders geringem Masse zugute kommen, so kann von der Amtsversammlung auf schriftlichen, mit Gründen versehenen Antrag und nach Einholung einer Aeusserung des Bezirksrats mit einer Mehrheit von zwei Dritteilen der abgegebenen Stimmen beschlossen werden, dass jene Gemeinden von der Teilnahme an dem auf jene Anstalten oder Einrichtungen entfallenden Aufwand zu Lasten der übrigen Gemeinden des Bezirks ganz oder teilweise befreit werden sollen. Dabei ist, wenn es sich nicht um einen einmaligen, sondern um einen fortlaufenden Aufwand handelt, die Zeitdauer, auf welche der Beschluss wirksam sein soll, in dem letzteren zu bestimmen. Ein solcher Beschluss bedarf der Genehmigung der Kreisregierung. Gegen die Versagung der Genehmigung durch die Kreisregierung steht dem Bezirksrat sowie der beteiligten Gemeinde eine Beschwerde an das Ministerium zu, welches endgültig entscheidet (Art. 98). Der jährliche vom Oberamtspfleger gefertigte Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben ist dem Oberamt vorzulegen; von diesem wird er dem Bezirksrat zur Prüfung überwiesen; sind die sich hiebei ergebenden Anstände erledigt, so fasst die Amtsversammlung ihre Beschlüsse und setzt die Höhe der Amtskörperschaftsumlage fest. Schliesslich wird der Voranschlag in Abschrift der Kreisregierung zur Vollziehbarerklärung nach Beseitigung der bei der Prüfung etwa noch hervortretenden Anstände vorgelegt (Art. 73).

Nach Massgabe des festgesetzten Voranschlags ist der Haushalt zu führen. Die Anweisung der einzelnen Einnahme- und Ausgabeposten auf die Amtskörperschaftskasse (Oberamtspflege) steht dem Bezirksrat, in dringlichen unzweifelhaften Fällen ausnahmsweise dem Oberamtsvorstand zu (Art. 75). Die vom Oberamtspfleger abgeschlossene Oberamtspflegerechnung wird mit sämtlichen Belegen und einer Darlegung des Vermögensstandes der Amtskörperschaft dem Oberamt übergeben, hierauf nach vorgängiger rechnerischer Prüfung durch einen Geschäftsmann einer genauen sachlichen Prüfung durch den Bezirksrat unterzogen, sodann nach Beseitigung der gefundenen Anstände zwei Wochen lang zur allgemeinen Einsicht aufgelegt; schliesslich ist Nachrechnung zu ziehen, die Kasse zu stürzen und die Rechnung mit allen Beilagen und den geeigneten Aeusserungen und Anträgen der Amtsversammlung zur Beschlussfassung über die Anerkennung und die Entlastung des Rechners zu übergeben (Art. 77).

5) Staatliche Aufsicht. Sie wird unter der Oberaufsicht des Ministeriums des Innern von der Kreisregierung geführt. Bezüglich des Umfangs der Autonomie, der Schranken der staatlichen Aufsicht, der Mittel ihrer Handhabung und des hiebei zulässigen Rechts der Organe der Amtskörperschaft und der beteiligten Gemeinden und Einzelpersonen zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde und der Rechtsbeschwerde sind die Amtskörperschaften den Gemeinden gleichgestellt (Art. 81—84, 86, 98). Zur Gültigkeit und zur Vollziehbarkeit der Beschlüsse der Amtsversammlung ist in einzelnen besonders bestimmten Fällen die Genehmigung der Regierungsbehörde erforderlich (Art. 70, 85, 94). Die Kosten der staatlichen Aufsicht werden aus der Staatskasse bestritten (Art. 88).

6) Besondere Bestimmungen sind für den einer Amtskörperschaft nicht angehörigen Stadtbezirk Stuttgart getroffen: an Stelle des Oberamts tritt hier als erstinstanzliche Verwaltungsstelle die Stadtdirektion unter Wegfall der sich auf die Leitung der Amts-

körperschaftsverwaltung und die Erlassung bezirkspolizeilicher Vorschriften beziehenden Geschäfte (Art. 89). Die durch besondere gesetzliche Vorschriften den Amtskörperschaften zugewiesenen Obliegenheiten gehören im Stadtbezirk Stuttgart zu den Aufgaben der Gemeinde und sind von den Organen und Behörden der letzteren in gleicher Weise wie die sonstigen öffentlichen Aufgaben der Gemeinde nach den Vorschriften der Gemeindeordnung zu besorgen (Art. 90).

Auch die sonst der Amtsversammlung obliegenden Wahlen werden von dem Gemeinderat vorgenommen (Art. 91 Abs. 1). Ein Bezirksrat, dessen Mitglieder von den vereinigten Gemeindekollegien gewählt werden, wird nur zur Mitwirkung bei der staatlichen Bezirksverwaltung (Art. 40, Art. 41 Ziff. 2, Art. 42 und 44) bestellt (Art. 91 Abs. 2—4).

7. Bezirksverbände: Behufs besserer Erfüllung bestimmter dauernder Aufgaben der Amtskörperschaften können sich mehrere Bezirke durch freiwillige mit Genehmigung des Ministeriums des Innern geschlossene Uebereinkunft zu körperschaftlichen Verbänden vereinigen. Insbesondere ist die Bildung von Bezirksverbänden statthaft zur Begründung oder Unterhaltung gemeinschaftlicher Anstalten oder Einrichtungen für die Armen- oder Krankenpflege, für die gewerbliche oder landwirtschaftliche Ausbildung der Angehörigen der verbundenen Bezirke, oder für die Förderung der Landeskultur, sodann zur gemeinschaftlichen Herstellung oder Unterhaltung von Strassen, Verkehrsunternehmungen, Flusskorrektionswerken u. dergl. Die Verwaltung dieser Verbände wird durch eine zwischen den Amtsversammlungen der beteiligten Bezirke zu vereinbarende Satzung (Art. 93) geregelt, welche der Genehmigung des Ministeriums des Innern unterliegt (Art. 92).

Soweit die Verbandssatzung keine besonderen Vorschriften für die Art der Verwaltung der Verbandsangelegenheiten enthält, finden die Vorschriften über die Verwaltung der Amtskörperschaften (Voranschlag, Rechnungsprüfung, Staatsaufsicht) entsprechende Anwendung in der Art, dass zur Aufsicht diejenige Kreisregierung zuständig ist, in deren Kreis sich der Sitz der Vertretung des Verbands befindet (Art. 93 Abs. 3 u. 4). Streitigkeiten zwischen einem Bezirksverband und seinen Gliedern oder zwischen den letzteren untereinander über die aus dem Verbandsverhältnis hervorgehenden öffentlichen Rechte und Verbindlichkeiten werden von den Verwaltungsgerichten im Parteistreitverfahren entschieden (Art. 93 letzter Abs.).

III. Die staatliche Bezirksverwaltung.

1) Wirkungskreis und Besetzung der Oberämter.

Der seitherige Wirkungskreis der Oberämter bleibt im wesentlichen unverändert; sie besorgen als unterste staatliche Instanz in Unterordnung unter das Ministerium des Innern und die ihm unterstellten Kollegialbehörden alle Geschäfte der inneren Staatsverwaltung, für welche nicht die Zuständigkeit der Gemeindebehörden oder diejenige anderer staatlicher Behörden nach den bestehenden Vorschriften begründet ist. Daneben sind die Oberämter in Unterordnung unter das Ministerium des Kirchen- und Schulwesens und das Finanzministerium beziehungsweise unter die diesen Ministerien unterstellten Kollegialbehörden zur Mitwirkung bei Erfüllung der in den Geschäftskreis der genannten beiden Ministerien fallenden Aufgaben nach Massgabe der betreffenden besonderen Bestimmungen berufen und in gleicher Weise nehmen sie an der Besorgung der in den gemeinschaftlichen Bereich der Ministerien des Innern und des Kriegswesens fallenden Angelegenheiten teil. Auch haben die Oberämter die sämtlichen Staatsbehörden bei Erledigung der diesen

letzteren obliegenden Aufgaben auf Ansuchen insoweit zu unterstützen, als nicht entweder für die Vornahme der betreffenden Amtshandlung eine besondere anderweite Behörde besteht oder diese Handlung ausserhalb der allgemeinen Amtsbefugnisse des Oberamts gelegen ist (Art. 3). Insbesondere gehören zu ihrem Geschäftskreis die in Art. 4 Ziff. 1—14 aufgeführten Angelegenheiten.

Für die Hafen- und Landungsplätze am Bodensee kann zur Führung der polizeilichen Aufsicht über die Ordnung und Sicherheit der Schiffahrt, über die Befolgung der Vorschriften der Hafenordnungen, über den Fremdenverkehr und über die Einhaltung der aus gesundheits- oder veterinärpolizeilichen Gründen getroffenen Sperrmassregeln ein besonderer der Kreisregierung und dem Ministerium unterstellter Hafendirektor mit den in Art. 13 und Art. 23 Abs. 1 der Polizeistrafnovelle vom 12. August 1879 bezeichneten Strafbefugnissen bestellt werden.

Jedes Oberamt wird durch einen Oberamtmann als Amtsvorstand verwaltet, dem ein zweiter Beamter mit der Befugnis der Stellvertretung beigegeben ist (Art. 6, 7 Abs. 1); im Notfalle kommt die Stellvertretung des verhinderten Vorstands in dringenden Geschäften dem Ortsvorsteher der Oberamtsstadt zu (Art. 7 Abs. 1). Dem zweiten Beamten können durch Anordnung der Kreisregierung bestimmte oberamtliche Geschäfte zur selbständigen Besorgung unter eigener Verantwortlichkeit unbeschadet der Aufsichtsführung des Amtsvorstands in stets widerruflicher Weise übertragen werden (Art. 7 Abs. 2). Zur Besorgung der Kanzleigeschäfte wird dem Oberamt die erforderliche Zahl von Kanzleibeamten beigegeben (Art. 8). Bei Handhabung der Gesundheitspolizei ist der Oberamtsarzt und in der Regel ein von der Amtskörperschaft bestellter Oberamtswundarzt, bei Handhabung der Veterinärpolizei der Oberamtstierarzt zur Unterstützung des Oberamts berufen (Art. 9). In bau- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten stehen ihm die von der Amtsversammlung bestellten der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde bedürftigen Oberamtsbautechniker, Oberfeuerschauer und Bezirksfeuerlöschinspektor beratend zur Seite (Art. 10).

2) Die Aufsicht über die staatliche Bezirksverwaltung wird unter der Oberaufsicht des Ministeriums von den Kollegialbehörden des Departements des Innern und, soweit der Geschäftskreis der Oberämter andere Departements berührt, von den Kollegialbehörden und Ministerien dieser Departements mit den dem Begriff der Aufsicht und dem bestehenden Recht entsprechenden Mitteln geführt (Art. 79). In dringenden Fällen können die Aufsichtsbehörden auf dem Gebiete der oberamtlichen Polizeiverwaltung die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder des allgemeinen Wohls erforderlichen Verfügungen unmittelbar anstelle des Oberamts oder des Bezirksrats treffen (Art. 79 Abs. 3). Die Regelung des Beschwerderechts entspricht den allgemeinen Grundsätzen (Art. 79 Abs. 4—6). Diesen Anlass hat die Gesetzgebung erfreulicherweise dazu benützt, einen Irrtum, der die Gestaltung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 16. Dezbr. 1876 ungünstig beeinflusst hat, zu berichtigen. Bei der Verabschiedung dieses Gesetzes gingen die Regierung und die Ständeversammlung von der irrigen Annahme aus, der § 20 der Gewerbeordnung lasse nur eine einmalige Beschwerde zu, so dass im Falle der Erhebung der Beschwerde an das Ministerium der Verwaltungsrechtsweg reichsgesetzlich ausgeschlossen sei. Um nun wenigstens für den Fall der in § 53 Gewerbeordnung vorgesehenen Entziehung von Approbationen u. s. w. den Verwaltungsrechtsweg zu retten, wurde im Art. 14 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes die Rechtsbeschwerde des Art. 13 gegen eine die Zurücknahme

der bezeichneten Approbationen u.s.w. aussprechende Verfügung der Kreisregierung zugelassen. An der hier hervorgetretenen irrtümlichen Auffassung hat auch der württembergische Verwaltungsgerichtshof im Widerspruch mit der herrschenden Lehre und der Praxis aller anderen Verwaltungsgerichtshöfe unter mangelhafter Begründung hartnäckig festgehalten. Die Bezirksordnung hebt nun in Art. 105 Ziff. 1 den Art. 14 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes auf und trifft in Art. 80 für gewerbepolizeiliche Verfügungen, auf welche die §§ 20, 21 der Gewerbeordnung Anwendung finden, im Anschluss an das badische Gesetz vom 14. Juni 1884 folgende Anordnung: Gegenüber den in erster Instanz ergangenen Entscheidungen des Oberamts oder des Bezirksrats ist der Rekurs an die Kreisregierung, gegenüber den in erster Instanz ergangenen Entscheidungen der Kreisregierung der Rekurs an das Ministerium zulässig. Die Rekursentscheidungen sind in den im Gesetze nicht besonders hervorgehobenen weniger wichtigen Fällen, insbesondere bei der Versagung der Erlaubnis zu den Betrieben der §§ 30, 32, 33—35 der Gewerbeordnung, endgültig, dagegen können sie unter den Voraussetzungen des Art. 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes mit der Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof angefochten werden, wenn es sich um die Genehmigung einer gewerblichen Anlage im Sinne der §§ 16—25 GO., um die Untersagung der Benützung einer gewerblichen Anlage (GO. §§ 51, 52), um Zurücknahme einer der in § 53 genannten Approbationen, Genehmigungen oder Bestellungen, um die Genehmigung des Statuts einer Innung oder einer eingeschriebenen Hilfskasse oder um die Schliessung einer Innung, eines Innungsausschusses oder einer eingeschriebenen Hilfskasse (GO. §§ 84, 97, 102, Hilfskassengesetz §§ 4, 29) handelt (vgl. Göz, Verwaltungsrechtspflege in Württemberg S. 209—217, 227, 356—359, Gaupp-Göz, Württ. Staatsrecht S. 374/5 Note 3).

Die badische Verfassungsreform des Jahres 1904.

Von

E. Walz, Heidelberg.

I. Vorgeschichte.

Die „Verfassungsurkunde für das Grossherzogtum Baden", die Grossherzog Karl, der erste Nachfolger des Begründers des badischen Staatswesens, unterm 22. August 1818 dem Lande verliehen, und die am 29. des gleichen Monats im damaligen Staats- und Regierungsblatt veröffentlicht wurde [1]), hat seit ihrem Erlass im ganzen zwölf Aenderungen des Textes erfahren [2]).

Einzelne heute noch formell bestehende Vorschriften derselben wurden dadurch gegenstandslos, dass sich die ihnen zugrunde liegenden Verhältnisse inzwischen umgestalteten. Andere Bestimmungen sind durch seitdem erlassene Spezialgesetze ergänzt und weitergebildet worden, ohne dass man ausdrücklich ihre Aufhebung verfügt hätte [3]). Eines formellen Eingriffes in den Bestand der Verfassungsurkunde hat man sich insbesondere auch bei der Auflösung des deutschen Bundes und bei der Begründung des neuen Reichs enthalten, so tief auch die Aenderungen waren, welche durch diese beiden Ereignisse an den Verhältnissen des badischen Staates vorgenommen wurden. Die VerfUrk. zeigt deshalb heute noch eine Reihe von Bestimmungen, welche die rechtliche Stellung Badens zum alten deutschen Bunde und die Kriegsführung Badens zum Gegenstand haben.

Charakteristisch für alle bisherigen Verfassungsänderungen mit Ausnahme derjenigen des Jahres 1825 [4]), welche eine gewisse Einschränkung der ständischen Befugnisse gebracht hatte, ist das Bestreben, die rechtliche Stellung der Landstände zu kräftigen und die aktive Mitarbeit am parlamentarischen Leben immer weiteren Kreisen zu eröffnen unter gerechter Berücksichtigung der Gestaltung, welche die kulturellen, die wirtschaftlichen und die so-

1) St. u. RgBl. S. 101 ff.

2) Eine genaue Zusammenstellung derselben giebt Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze VIII. H. 1 (Grossh. Baden). 2. Aufl. 1905 S. VIII ff.

3) Diese Spezialgesetze wurden früher in der Regel als sogen. „Verfassungsgesetze" erlassen, die zu Bestandteilen der VerfUrkunde erklärt und unter deren Schutz gestellt wurden. In der neueren Zeit wählte man meistens die Form der einfachen Gesetze. Vgl. Roth-Thorbecke: Die bad. Landstände (Landtagshandbuch). Karlsr. 1907 (S. 2).

4) Ges. v. 14. April 1825 (St. u. RegBl. S. 23) dasselbe bezog sich auf die §§ 29, 31, 38, 46 u. 54, wurde aber durch das Ges. vom 13. Juni 1831 (St. u. RegBl. S. 79) wieder in vollem Umfange aufgehoben.

zialen Verhältnisse des Landes im Laufe der Zeit angenommen hatten. Dies gilt in besonderem Masse für die neuste Verfassungsreform vom 24. August 1904, welche auch hinsichtlich ihres Umfanges unter allen Verfassungsänderungen an erster Stelle steht.

Die äussere Veranlassung zu der Reformarbeit des Jahres 1904 bot das in weiten Kreisen der Bevölkerung immer stärker hervortretende Verlangen nach Einführung des direkten Verfahrens für die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer.

Beim Erlass der Verfassung hatte man es für notwendig gehalten, für die Besetzung der als reine Wahlkammer ausgestalteten zweiten Kammer, nachdem man von der Bildung von Wählerklassen mit verschiedener Stimmberechtigung Umgang genommen und nur eine gewisse Bevorzugung der städtischen Bevölkerung hatte eintreten lassen, bestimmte Kautelen vorzusehen, welche das Zustandekommen einer den wirklichen Interessen des Landes entsprechenden Wahl gewährleisten sollten.

Zu dem Zweck war die Wahlberechtigung nur denjenigen Personen verliehen worden, welche einer der drei christlichen Konfessionen angehörten, das 25. Lebensjahr zurückgelegt hatten und in dem Wahldistrikt entweder als Ortsbürger ansässig waren oder ein öffentliches Amt bekleideten [1]). Als wählbar wurde nur erklärt, wer das 30. Lebensjahr vollendet hatte und ein für die damaligen Verhältnisse ziemlich erhebliches Einkommen bezog [2]).

Die Bildung der Wahlbezirke, die in einem als Anlage zur Verfassung bezeichneten Gesetze festgelegt waren, erfolgte, soweit das platte Land, „die Aemter", wie man sich ausdrückte, in Frage kam, mit Rücksicht auf die direkte Steuerlast des Jahres 1818 in der Weise, dass 41 Bezirke vorgesehen wurden, von denen jeder einen Abgeordneten zu berufen hatte. Die 22 übrigen Mitglieder der zweiten Kammer wurden unter Berücksichtigung der früheren besonderen Verhältnisse der Städte, ihrer kommerziellen Bedeutung und ihrer stärkeren Beteiligung an den indirekten Abgaben, den 14 grösseren Stadtgemeinden zugewiesen, von denen einzelne zwei oder sogar drei Abgeordnete zu ernennen hatten [3]).

Für das Wahlverfahren endlich war die indirekte Form vorgeschrieben, wonach zunächst von den Urwählern eine Zahl von Wahlmännern zu bestimmen und erst von diesen der Abgeordnete zu ernennen war. Die Wahlmännerwahl hatte nach der der VerfUrk. als Bestandteil angeschlossenen Wahlordnung im Wege der öffentlichen Stimmgebung zu erfolgen [4]).

Von den angeführten Kautelen war, nachdem die Gemeindeordnung vom 31. Dezember 1831 den Kreis der Ortsbürger bedeutend erweitert und das Gesetz vom 17. Februar 1849 auch den nicht zu einer der drei christlichen Religionsteilen gehörenden Personen politische Rechte verliehen hatte, zunächst im Jahre 1867 diejenige gefallen, welche die Wählbarkeit an einen bestimmten Zensus knüpfte [5]). Zwei Jahre darnach wurde auch die Wahlberechtigung von der Verbindung mit dem Ortsbürgerrecht gelöst und das Wahlrecht, abgesehen

---

1) VerfUrk. § 36.

2) VerfUrk. § 37 Abs. 1 Ziff. 3. Verlangt wurde: Besitz eines Grund-, Häuser- und Gewerbssteuerkapitals von 10 000 fl. oder eine Rente von 1500 fl. jährlich aus Stammgutsbesitz, Staats- oder Kirchendienst.

3) St. u. RegBl. 1818 S. 189 ff. Freiburg, Pforzheim, Heidelberg und Lahr hatten je 2, Karlsruhe und Mannheim je 3 Abgeordnete zu wählen. Vergl. zur Wahlkreiseinteilung auch im folgenden die eingehenden, auf genauester Durcharbeitung der Quellen beruhenden Ausführungen bei Roth-Thorbecke a. a. O. S. 24 ff.

4) St. u. RegBl. 1818 S. 173 ff. bes. § 53: Die Abstimmung geschah durch Erklärung zu Protokoll mit Namensunterschrift oder mündlich.

5) Ges. v. 21. Oktober 1867 RegBl. S. 423 f.

von besonderen im Gesetze begründeten Ausnahmen ganz allgemein jedem Staatsbürger zugesprochen, der, ohne Mitglied der ersten Kammer oder im Besitz einer Stimmberechtigung für die Grundherrenwahl zu sein, das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt und in dem Wahlbezirke seinen Wohnsitz hatte[1]). Eine im Jahre 1870 vorgenommene Abänderung der Wahlordnung setzte endlich an die Stelle der bisherigen offenen Stimmgebung bei der Ernennung der Wahlmänner die geheime Abstimmung durch verdeckte in eine Wahlurne niederzulegende ohne Unterschrift versehene Stimmzettel.

An eine Beseitigung der bis dahin unverändert bestandenen Einrichtung der indirekten Wahl dachte man vorerst noch nicht, obwohl das Vorgehen des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins, an das man sich in anderer Beziehung ziemlich eng angeschlossen, dies nahe gelegt hätte. Ebensowenig wurde, als man im Jahre 1870[3]) die Wahlkreiseinteilung neu bestimmte, an der Bevorzugung der Städte etwas geändert.

Charakteristisch für die damalige Auffassung über die Bedeutung des indirekten Wahlverfahrens ist die Tatsache, dass ein auf dessen Abschaffung gerichteter Antrag in der zweiten Kammer des Landtages 1869/70 nur 13 Stimmen erhielt. Nicht besser erging es den auf den folgenden Landtagen eingebrachten Initiativanträgen ähnlicher Art[4]). Auf dem Landtage der Jahre 1881/82 brachten es die Freunde des direkten Wahlverfahrens zwar in der zweiten Kammer zu einer Majorität von einer Stimme; in der ersten Kammer wurde der gemachte Vorschlag aber durchaus abgelehnt. Ganz ohne Erfolg dagegen und zwar dieses Mal auch in der zweiten Kammer blieb eine während des Landtages 1889/90 eingebrachte auf die Einführung des direkten Wahlverfahrens gerichtete Petition. Man ging über dieselbe einfach zur Tagesordnung über.

Ein auffallender Umschwung der Anschauungen machte sich indessen auf den Landtagen des nächsten Jahrzehntes bemerkbar. Die gerade in jener Zeit schärfer auftretende Wahlagitation hatte gezeigt, dass die Annahmen, von denen man seinerzeit bei der Einführung des indirekten Wahlverfahrens ausgegangen, in der Wirklichkeit nicht mehr zutrafen. Die Wahlkämpfe in den umstrittenen Bezirken standen an Heftigkeit hinter denen der Reichstagswahlen keineswegs zurück, und die Entscheidung über die Person des zu ernennenden Abgeordneten lag tatsächlich nicht mehr in der Hand der als die „Vertrauensmänner kleiner Kreise" zu berufenden Wahlmänner, sondern, wie bei der direkten Wahl, in derjenigen der Urwähler. Diese benannten schon vor der Wahlmännerwahl den Kandidaten, und sie beriefen einen Wahlmann nur dann, wenn von ihm zu erwarten stand, dass er dem vorgeschlagenen Kandidaten seine Stimme geben werde; mitunter wurden die als Wahlmänner aufgestellten Personen zur Wahl eines bestimmten Kandidaten im voraus geradezu verpflichtet. Dazu kam die Verärgerung über die mit dem Erlass der Gemeindeordnungsnovelle des Jahres 1890 zu weit ausgedehnte Einschränkung des bisher geltenden Rechtes der direkten Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstandes, welche sich auch in den politisch ruhiger denkenden Kreisen geltend machte und sich auf das Prinzip der in-

---

1) Ges. v. 21. Dezember 1869 G. u. VOBl. S. 571 ff.

2) § 2 des Ges. v. 16. April 1870 G. u. VOBl. S. 300 ff. Durch das Ges. v. 10. Juli 1896 (G. u. VOBl. S. 173) wurden die auf die Geheimhaltung bezüglichen Vorschriften noch wesentlich verschärft.

3) Ges. vom 16. April 1870 G. u. VOBl. S. 303.

4) Eine vortreffliche Darstellung der Vorgeschichte der neusten Verfassungsreform in Baden enthält der ausgezeichnete I. Bericht des Abg. Obkircher, des Referenten der Komm. der zweiten Kammer. Prot. II K. 2 BeilH. S. 89 ff.; vergl. ferner die bezüglichen Teile der Einleitung in dem Werke von K. Glockner, Bad. Verfassungsrecht. Karlsruhe 1905.

direkten Wahl im allgemeinen übertrug. Die richtige Würdigung dieser Erscheinungen bestimmte vor allem auch die Mitglieder der nationalliberalen Partei des Landtages, die sich dem Vorschlage der Aenderung des Wahlverfahrens gegenüber bisher im wesentlichen ablehnend verhalten hatten, dazu, denselben nunmehr mit anderen Augen anzusehen. so dass bald über die Frage, ob das bestehende Wahlsystem durch das der direkten Wahl ersetzt werden sollte, innerhalb der zweiten Kammer eine Meinungsverschiedenheit nicht mehr bestand.

Zweifel ergaben sich nur darüber, wie der Uebergang zu dem neuen System zu bewerkstelligen sei, ob dasselbe ohne weiteres angenommen, oder ob damit eine weitergehende Reform der Verfassung verbunden werden solle.

Der Gedanke einer solchen allgemeinen Verfassungsrevision war seitens der Regierung bereits auf dem Landtage 1881/82 zur Diskussion gestellt worden, insofern man damals erklärte, dass die Annahme des Systems der direkten Wahlen nur erfolgen könne, wenn zugleich anderweite Garantien dafür gegeben würden, dass „die Verfassung fortdauernd ein die wahre Freiheit schützendes und im besten Sinne des Wortes konservatives Werk verbleibe“ [1]).

Ein unterm 22. Juni 1894 mit allen gegen acht Stimmen gefasster Beschluss der zweiten Kammer glaubte die Einführung der direkten Wahl mit der „Verwirklichung des Systems der Proportionalvertretung“ verknüpfen zu sollen [2]). Auf dem darauffolgenden Landtage 1895/96 machte die nationalliberale Partei, ohne allerdings die zu einem Beschluss gehörende verfassungsmässige Zweidrittel-Majorität zu erreichen, in Anlehnung an den damals in Württemberg geltenden Rechtszustand, den Vorschlag, um die seitens der Regierung gewünschten Garantien zu schaffen, in die zweite Kammer neben 58 aus den allgemeinen Wahlen hervorgehenden Abgeordneten noch 15 Abgeordnete der grösseren Städte aufzunehmen, die von den einzelnen Gemeindevertretungen zu ernennen seien [3]). An die Stelle dieser Gemeindevertreter setzte ein auf dem Landtage 1897/98 ebenfalls wieder nicht zur Annahme gelangter Antrag derselben Partei 11 Abgeordnete der Kreise unter Belassung der Zahl der übrigen „von den Städten und Aemtern“ zu wählenden 63 Abgeordneten.

Die Anschauung, dass die als Gegenstück zur Einführung der direkten Wahlen notwendig werdenden Garantien in einer Ergänzung der zweiten Kammer durch Zuzug von Abgeordneten, die von den Organen der Selbstverwaltung gewählt würden, zu finden seien, wurde auf dem gleichen Landtage auch von der ersten Kammer vertreten [4]). Von derselben wurde dabei zugleich aber auch der bereits auf den Landtagen der Jahre 1861/63 und 1891/92 erörterte Gedanke einer Reform der ersten Kammer selber, sowohl hinsichtlich ihrer Zusammensetzung wie hinsichtlich ihrer staatsrechtlichen Stellung von neuem und mit Nachdruck angeregt.

Die Regierung sah sich daraufhin, nachdem sie auf dem Landtage 1897/98 ihre Bereitwilligkeit, unter gewissen Voraussetzungen sich mit der Einführung des direkten Wahlverfahrens zu befreunden, von neuem erklärt hatte, um mit den beiden andern gesetzgebenden Faktoren über die schwebende Frage der Verfassungsrevision zu einer Verständigung zu gelangen, veranlasst, auf dem Landtage 1899/00 der Ständeversammlung eine

1) Vergl. Glockner a. a. O. S. 16.
2) ProtH. S. 51, IV. Beilagenheft S. 201—211.
3) (Antrag Fieser) ProtH. S. 193.
4) Vergl. I. K. BeilH. (Bericht des Abgeordneten G. Meyer) S. 233 ff.

Denkschrift zu unterbreiten, in der unter Beifügung umfassender Materialien die Auffassung, welche die Regierung von den Zielen eines solchen Reformwerkes gewonnen hatte, des näheren dargelegt war[1]).

Der Standpunkt der Denkschrift war folgender:

1. Ein Uebergang zur direkten Wahl sei nur möglich, wenn durch eine anderweite Zusammensetzung der zweiten Kammer gegen die Gefahren, die eine allgemeine gleiche und direkte Wahl mit sich bringe, eine Garantie geschaffen werde. Zur Erreichung dieses Zieles wurde auf den früher bereits von der nationalliberalen Partei eingebrachten Vorschlag zurückgegriffen; nur sollten die nicht auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes zu berufenden Mitglieder im ganzen 25 betragen, von denen 14 durch die Gemeindevertretungen (Bürgerausschüsse), die übrigen 11 aber in den einzelnen Kreisen des Landes von solchen Wählern ernannt werden sollten, die „durch ihre Betätigung in den Selbstverwaltungsorganen des Landes nähere Einsicht in die öffentlichen Geschäfte gewonnen" hätten. Da die Zahl der durch die allgemeinen Wahlen zu berufenden Abgeordneten gleichzeitig auf 50 herabgesetzt wurde, so bildeten nach dem Regierungsvorschlag die sogen. „privilegierten" Mitglieder der zweiten Kammer ein volles Dritteil.

2. Die Wahlberechtigung zur zweiten Kammer sollte auch den bisher davon ausgeschlossenen Mitgliedern der ersten Kammer sowie den Grundherren gewährt, und bei den einzelnen Wahlen sollte zur Vermeidung der Stichwahlen bereits die relative Mehrheit die Entscheidung bringen, vorausgesetzt, dass der Kandidat mindestens ein Drittel aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt habe. An Stelle der bisher alle zwei Jahre stattfindenden Teilerneuerung der Kammer, deren Nachteile schon längst erkannt worden, war eine alle vier Jahre zu bewirkende Gesamterneuerung in Aussicht genommen.

3. Für die erste Kammer war zunächst eine Verstärkung durch Abgeordnete der Handelskammern sowie einen Vertreter der Technischen Hochschule vorgesehen. Ausserdem sollte die Zahl der vom Grossherzog zu ernennenden Mitglieder von 8 auf 10 erhöht werden unter der Bedingung, dass unter den Ernannten sich zwei Oberbürgermeister der grösseren Städte befinden müssten. Auch für die erste Kammer wurde, soweit es sich um gewählte Mitglieder handelte, die Mandatsdauer allgemein auf vier Jahre festgesetzt.

Die seinerzeit auf dem Landtag 1898/99 von der ersten Kammer angeregte Erweiterung ihres Budgetrechts wurde nicht zugestanden, vielmehr nur eine genauere Fassung der einschlägigen Vorschriften in Aussicht genommen, welche die bestehenden Streitigkeiten über den Begriff der „die Finanzen betreffenden" Gesetzentwürfe auszuschliessen versuchte.

Die Vorschläge der Denkschrift fanden innerhalb der zweiten Kammer eine günstige Aufnahme nur insofern, als sie sich auf die Reform der ersten Kammer, die vorgeschlagene Integralerneuerung der zweiten Kammer und die Beseitigung der Stichwahlen bezogen[2]). Der Gedanke, die Einführung des direkten Wahlrechtes an die Bedingung einer Aenderung des einheitlichen Charakters der zweiten Kammer zu knüpfen, wurde entschieden missbilligt. Auch die früher für eine stärkere Ergänzung der zweiten Kammer eintretende nationalliberale Partei glaubte, nunmehr neben den auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes zu berufenden Mitgliedern nur noch sieben Vertreter der grösseren Städte zulassen zu sollen, die von den Bürgerausschüssen zu wählen seien.

1) Uebergeben in der 6. öffentlichen Sitzung der II. K. vom 2. Dez. 1899. ProtH. S. 16, IV. BeilH. S. 71 Komm. Bericht der II. K. dazu s. IV. BeilH. S. 13 ff. ProtH. S. 212.

2) Vergl. Protok.H. S. 212 ff.

Die bei den Vertretern der soeben genannten Partei im Einklang mit der allgemeinen Volksstimmung immer mehr hervortretende Abneigung gegen jede Aenderung in der Zusammensetzung der zweiten Kammer, welche „deren Charakter als einer reinen Volkskammer zu beeinträchtigen“ geeignet war, führte auf dem Landtage 1901/02 dazu, dass die zweite Kammer den Gedanken, eine Kautel gegen die Einführung des direkten Wahlrechtes in der Einschiebung einer besonderen Abgeordnetenklasse in die bisherige reine Volkskammer zu suchen, einmütig verwarf, sich dagegen aber mit einer Reorganisation der ersten Kammer einverstanden erklärte, welche dieser letzteren eine stärkere Vertretung der Interessen der „gesetzlich begründeten“ wirtschaftlichen Korporationen zuführen sollte. Dabei war jedoch der ausdrückliche Vorbehalt gemacht, dass das bisherige Zahlenverhältnis der beiden Kammern keine wesentliche Gesamtverschiebung erfahren dürfe[1]). Auf dem gleichen Landtage wurde weiter auch die gesetzliche Neuregelung des gesamten Wahlverfahrens, d. h. eine Abänderung der bisherigen Wahlordnung, sowie eine neue Umgrenzung der Wahlbezirke verlangt unter Aufrechterhaltung der bestehenden Städteprivilegien. Die erste Kammer fand nicht mehr die Gelegenheit, sich über diese Vorschläge der zweiten Kammer zu äussern.

Die Regierung hatte sich auf dem Landtage 1901/02 den erwähnten Beschlüssen der zweiten Kammer gegenüber nicht besonders entgegenkommend gezeigt[2]), trotzdem wurde schon auf dem nächsten Landtage unterm 26. November 1903 von ihrer Seite aus eine Gesetzesvorlage eingebracht, die jenen Beschlüssen in höherem Masse Rechnung trug, als man glaubte, erwarten zu dürfen, und welche eine brauchbare Grundlage abgab für eine nach allen Seiten befriedigende Verständigung.

II. Der Reformentwurf der Regierung und seine Behandlung im Landtag.

Die Vorlage der Regierung, welche unterm 9. Dezember des gen. Jahres zunächst der zweiten Kammer in deren fünften öffentlichen Sitzung übergeben wurde, bestand aus drei Gesetzesentwürfen[3]). Der eine derselben, sieben Artikel enthaltend, betraf die Abänderung der Verfassung, der zweite brachte eine Neuregelung des Verfahrens bei den Wahlen in Vorschlag (Landtagswahlgesetz) unter Aufhebung der bisher geltenden Landtagswahlordnung, der dritte sah für die Wahlen zur zweiten Kammer eine Neubildung der Wahlkreise vor.

Der die Verfassungsänderung behandelnde Gesetzesentwurf gestand unter Hinweis auf den Kammerbeschluss vom 4. Juli 1902 die geforderte direkte Wahl zur zweiten Kammer schlechtweg zu, ohne weiter die Einfügung eines besonderen Elementes in diese Kammer zu begehren. Es wurde nur verlangt, dass die Wahlberechtigung zur zweiten Kammer von einem zweijährigen Besitz der badischen Staatsangehörigkeit und von einem die gleiche Zeit hindurch bestandenen Wohnsitz im Lande abhängig gemacht werde. Ausserdem wurde gefordert, dass diejenigen Personen in der Ausübung ihres Wahlrechtes gehindert sein sollten, die innerhalb des letzten Jahres eine dem Staat oder der Gemeinde gegenüber bestehende Steuerpflicht nicht erfüllt hätten.

---

1) Vergl. ProtokH. S. 12, 13, 15, 16 II. BeilH. S. 1, 19, 23, 51, ferner ProtH. S. 265/6 und IV. BeilH. S. 5, ausserdem: Beilage zur Karlsruher Zeitung, Landtagsberichte, Nr. 182 S. 879 ff.

2) Vergl. insbesondere die Aeusserungen der Minister v. Brauer und Schenkel in der Sitzung vom 4. Juli 1902 ProtokH. S. 265/66; Karlsruher Zeitung S. 888 ff.

3) ProtH. S. 15; II. BeilagenH. S. 71 ff., S. 198 ff. und S. 228 ff.

Das entscheidende Gegengewicht gegenüber dem Zugeständnisse der direkten Wahl wurde allein in einer Reorganisation der ersten Kammer gefunden, deren Stellung und Bedeutung durch die Aufnahme weiterer Personen sowie durch die Einräumung einer materiellen Gleichberechtigung mit der zweiten Kammer eine wesentliche Stärkung und Erhöhung erfuhren. Neu eintreten sollten in die erste Kammer ein Vertreter der technischen Hochschule sowie sechs Vertreter der gesetzlich organisierten Berufskörperschaften (Handelskammern 3, Landwirtschaftskammer 2, Handwerkskammern 1 Vertreter). Ausserdem war bestimmt, dass von den durch den Landesherrn zu ernennenden Mitgliedern, deren Zahl auf 10 erhöht wurde, vier den Vertretungen der Kommunalverbände zu entnehmen seien (2 Oberbürgermeister, 1 Bürgermeister und 1 Vorsitzender eines Kreisausschusses). Endlich wurde für die gesetzlich in die erste Kammer berufenen Mitglieder (mit Ausnahme der Grossherzoglichen Prinzen) ein Stellvertretungsrecht verlangt. Das in den bisherigen Bestimmungen der §§ 60 und 61 der VerfUrk. enthaltene Vorrecht der zweiten Kammer in Finanzangelegenheiten sollte nur als eine rein formelle Bevorzugung aufrecht erhalten bleiben, die darin bestand, dass die Entwürfe in Finanzsachen zunächst der zweiten Kammer vorzulegen waren, während die Befugnisse der ersten Kammer hinsichtlich der materiellen Behandlung solcher Entwürfe sich von denen der zweiten Kammer in nichts mehr unterschieden.

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Verstärkung der ersten Kammer, vor allem aber auch mit Rücksicht auf das starke Anwachsen der Bevölkerung in den grösseren Städten wurde ferner für die zweite Kammer eine Vermehrung um sieben Sitze in Aussicht genommen, von denen fünf auf die Städte Mannheim (3), Karlsruhe (1) und Freiburg (1) sowie zwei auf das platte Land entfallen sollten, so dass die Gesamtzahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer auf 70 an Stelle bisheriger 63 bemessen war. Alle Abgeordneten zur zweiten Kammer, auch die in den Städten zu wählenden, sollten künftighin in Sonderwahlbezirken berufen werden, die ebenso wie das Wahlverfahren durch besondere ausserhalb der Verfassung stehende Gesetze näher bestimmt werden sollten.

Der die Wahlkreiseinteilung betreffende Gesetzesentwurf gab unter Berücksichtigung der vorhin hervorgehobenen Gesichtspunkte eine genaue Begrenzung der einzelnen Wahlbezirke. Die volle Aufrechterhaltung der den Städten bisher zustehenden Bevorzugung [1]) brachte es mit sich, dass in den städtischen Bezirken die Zahl der Einwohner der Regel nach nicht über 20000, mitunter sogar nur 12889 oder gar nur 11300 betrug, während die ländlichen Bezirke („die Aemter") Bevölkerungsziffern von durchschnittlich 30000 Seelen aufwiesen. Die Umschreibung der Wahlkreise im Innern der grösseren Städte war einer landesherrlichen Verordnung vorbehalten.

Der Entwurf des neuen Landtagswahlgesetzes enthielt zunächst eine umfassende ziemlich einheitlich gestaltete Regelung des Verfahrens bei den Wahlen zur ersten Kammer und gab sodann unter tunlichster Anlehnung an die für das Reichstagswahlrecht geltenden Bestimmungen eingehende Vorschriften über die Abgeordnetenwahl zur zweiten Kammer. Neu war bezüglich der letzteren nur der Vorschlag, bei Ergebnislosigkeit des

1) Nach der durch das Ges. v. 16. April 1870 erfolgten Neuordnung der Wahlkreise, die an der Bevorzugung der Städte zwar grundsätzlich nichts geändert hatte, war die Stadt Wertheim aus der Reihe der privilegierten Städte ausgeschieden, der Stadt Lahr einer der beiden Sitze genommen und aus der Stadt Lörrach in Verbindung mit dem Ort Stetten ein neuer städtischer Wahlbezirk gebildet worden. Vergl. hierzu Roth-Thorbecke S. 24 ff.

ersten Wahlganges unter Beseitigung der Stichwahl eine nochmalige ganz freie Wahl zuzulassen mit einer Entscheidung nach relativer Majorität.

In der von der zweiten Kammer zur Vorprüfung der Regierungsentwürfe eingesetzten Kommission fanden die gemachten Vorschläge im allgemeinen eine günstige Aufnahme[1]. Einmütigen Widerspruch erfuhr nur die in Aussicht genommene Verschlechterung der Stellung der zweiten Kammer hinsichtlich der Behandlung der Finanzgegenstände, insbesondere die Minderung der Vorrechte bei der Beschlussfassung über den Staatsvoranschlag. Aber auch in anderer Beziehung machten sich abweichende Ansichten geltend. So wurde das für die oben genannten Mitglieder der ersten Kammer verlangte Stellvertretungsrecht verworfen; zur Aufnahme unter die Zahl der Interessenvertreter wurde noch ein Vertreter der gesetzlichen Arbeiterorganisation (Arbeiterkammer) vorgeschlagen für den Fall, dass es später zu einer solchen Organisation kommen werde; die Berufung der vier Kommunalvertreter solle nicht durch den Landesherrn, sondern durch Wahl seitens der kommunalen Verwaltungsorgane erfolgen; die vorgeschlagene Verteilung der Abgeordneten zur zweiten Kammer zwischen den Städten und dem platten Land wurde unter starker Betonung der Interessen des letzteren bemängelt und eine Gesamtzahl von 73 Abgeordneten als die angemessene bezeichnet, von denen ungefähr ein Drittel auf die Städte und zwei Drittel auf die Aemter entfallen sollten; für die als Beschränkung des Wahlrechtes neu eingeführte Voraussetzung einer bestimmten Dauer der Staatsangehörigkeit und des Wohnsitzes im Land wurde eine gewisse Abschwächung begehrt. Endlich sollte die Wahl in den Städten, aus denen mehrere Abgeordnete zu berufen seien, nicht in Einerwahlkreisen, sondern im Wege der Verhältniswahl mit Listenskrutinium erfolgen. Für das Wahlverfahren insbesondere wurde die Freigabe der Kandidatenbezeichnung im zweiten Wahlgang verworfen und eine Beschränkung auf diejenigen Personen verlangt, die im ersten Wahlgang wenigstens eine gewisse Stimmenzahl erhalten; zugleich wurde das Verhältnis der Landstände zu der Regierung hinsichtlich der Vornahme von Erhebungen bei Wahlprüfungen näher präzisiert.

Die angeführten, von dem Plenum der Kammer im grossen und ganzen gutgeheissenen, Aenderungsvorschläge schienen der ersten Kammer, die sich erst gegen Ende der Landtagssession mit der Verfassungsänderung beschäftigen konnte, so weitgehend, dass das Zustandekommen des Reformwerkes einige Zeit in hohem Grade zweifelhaft war[2]). Es gelang aber schliesslich, dank dem Entgegenkommen und der hingebenden Mitarbeit aller beteiligten Faktoren, doch noch vor Schluss des Landtages eine Lösung zu finden, auf Grund welcher die Regierung die Erteilung der landesherrlichen Sanktion glaubte in Aussicht stellen zu können[3]). Die zweite Kammer verzichtete auf den Vertreter der Arbeiterkammer und auf die Anwendung der Verhältniswahl in den Städten. Sie gewährte auch, einem alten Wunsche der ersten Kammer Rechnung tragend, wenigstens das Stellvertretungsrecht der Standesherren und machte hinsichtlich der Behandlung der nunmehr in der Verfassung genau umschriebenen Finanzgegenstände der ersten Kammer gewisse Zugeständnisse, welche vor allem eine gemeinschaftliche gedeihliche Arbeit beider Kammern erleichtern sollten. Dagegen erkannte die erste Kammer in Uebereinstimmung mit der Regierung das bisherige Vorrecht der zweiten Kammer in allen wichtigeren Finanzangelegenheiten

1) I. Bericht des Abg. Obkircher. II. BeilH. S. 89 ff.

2) ProtH. S. 225—251.

3) II. K. ProtH. S. 229/30, 237/8, II. BeilH. S. 173, 196/7, 251. I. K. ProtH. S. 280—291.

bes. bei der Beschlussfassung über das Finanzgesetz und die einzelnen Positionen des Staatsvoranschlages auch in materieller Hinsicht ausdrücklich an und erklärte sich mit Berufung der Kommunalvertreter in die erste Kammer seitens der kommunalen Verwaltungsorgane einverstanden. Die massgebende Schlussabstimmung über den Verfassungsentwurf erfolgte in der ersten Kammer unterm 13. Juli 1904 mit zwanzig gegen vier, in der zweiten Kammer unterm 15. gl. Monates mit allen gegen die 6 sozialdemokratischen Stimmen.

Das neue Landtagswahlgesetz sowie das Wahlkreiseinteilungsgesetz, zu dem die Regierung im Hinblick auf die von den Ständen beschlossene Erhöhung und anderweite Verteilung der Sitze unterm 20. Juli 1904 einen neuen Einteilungsentwurf vorgelegt hatte, wurden, nach Einschiebung einer Bestimmung, wonach die Einteilung der grösseren Städte in mehrere Wahlbezirke spätestens am 1. Juli 1912 durch Gesetz festgelegt werden soll, von der zweiten Kammer unterm 15. Juli und von der ersten Kammer in ihrer Sitzung vom 19. gl. Monates einstimmig gutgeheissen [1]).

Die Sanktion der drei Gesetze erfolgte unterm 24. August 1904. Die Verkündigung derselben geschah in den Nummern XXII und XXIII des Gesetz- und Verordnungsblattes (S. 339 und 347). Die letztgenannte Nummer brachte zugleich auch eine vom Ministerium des Innern ausgehende Bekanntgabe des Verfassungstextes, wie er sich heute darstellt, unter Aenderung der Orthographie in den älteren Vorschriften und unter Vornahme einiger rein äusserlicher Korrekturen. Eine gesetzliche Ermächtigung zu dieser Publikation wurde nicht erteilt [2]).

III. Der wesentliche Inhalt der Reformgesetze.

1. Die Aenderungen, welche die unterm 24. August 1904 erlassenen Gesetze an der Verfassungsurkunde selber vorgenommen, erstrecken sich im ganzen auf 26 Paragraphen. Von den Eingriffen entfällt der wesentlichste Teil auf den Abschnitt III der VerfUrk., der mit den Worten: „Ständeversammlung, Rechte und Pflichten der Ständemitglieder" überschrieben ist. Hierher gehören die Aenderungen und Ergänzungen in den §§ 27—29; 31, 32; 32 a und b; 33—40 und 43. Im Abschnitt IV über „die Wirksamkeit der Stände" sind die beiden §§ 60 und 61 neu gefasst, die sich mit der Behandlung der Finanzgegenstände beschäftigen. Der Hauptsache nach bloss redaktioneller Art sind die Aenderungen im V. Abschnitt: „Eröffnungen der ständischen Sitzungen, Formen der Beratungen", die zum Teil nur den Zweck hatten, die durch die spätere Gesetzgebung unterbrochene Reihenfolge der Paragraphen wieder lückenlos herzustellen, wie die neuen §§ 70—74, zum Teil aber auch nicht unwesentliche Neuerungen brachten, wie der Abs. 2 des § 75 und der § 79 in der heutigen Fassung.

Die alte Landtagswahlordnung vom 23. Dezember 1818 mit all ihren späteren Abänderungen und Ergänzungen wurde ebenso wie das Gesetz vom 16. April 1870 über die Wahlbezirke für die Wahlen zur zweiten Kammer in vollem Umfange aufgehoben.

Der wesentliche Inhalt der vorgenommenen Verfassungsreform besteht, wie bereits hervorgehoben, in einer Umarbeitung der Vorschriften über die Bildung der beiden Abteilungen der Ständeversammlung und über das Verhältnis der zwei Kammern zueinander, besonders bei der Behandlung von Finanzangelegenheiten. An der rechtlichen Stellung der

1) II. K. ProtH. S. 237/9, II. BeilH. S. 211, 226, 228, 236, 244, 250. I. K. ProtH. S. 311.

2) Vergl. hierzu Binding, a. a. O. S. XI.

Stände im ganzen hat die Verfassungsurkunde nichts geändert. Das neue Landtagswahlgesetz hat jedoch für den Fall, dass eine Kammer bei der Prüfung einer Wahl die Vornahme von gewissen Erhebungen gewünscht hat, die Stellung der Stände gegenüber der Regierung nicht unwesentlich verstärkt[1]).

2. Die eingehendste Umgestaltung erfuhr die Zusammensetzung der ersten Kammer:

Mit derselben befassen sich die §§ 27—32 b der VerfUrk. und die §§ 1—29 des Landtagswahlgesetzes.

a) Nach der VerfUrk. vom 22. August 1818 bestand die erste Kammer: 1. aus den Prinzen des Grossherz. Hauses; 2. aus den Häuptern der standesherrlichen Familien oder derjenigen Zweige einer solchen, die sich im Besitze einer Standesherrschaft befanden; 3. aus dem Landesbischof oder dem an seine Stelle tretenden Bistumsverweser und einem vom Grossherzog lebenslänglich ernannten protestantischen Geistlichen mit dem Range eines Prälaten; 4. aus acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels; 5. aus zwei Abgeordneten der Landes-Universitäten; 6. aus den vom Grossherzog ohne Rücksicht auf Stand und Geburt zu Mitgliedern dieser Kammer ernannten Personen, deren Zahl niemals mehr als 8 betragen durfte. Die Prinzen des Grossh. Hauses und die Standesherren traten nach erlangter Volljährigkeit in die Kammer ein (VerfUrk. §§ 27, 28). Den Standesherren waren diejenigen Häupter einer adeligen Familie gleichgestellt, denen der Grossherzog die „Würde des hohen Adels“ verliehen hatte, vorausgesetzt, dass sie sich im Besitze eines nach dem Rechte der Erstgeburt und Linealerbfolge vererblichen Stamm- oder Lehensgutes mit einem Steueranschlage von mindestens 300 000 Gulden befanden (VerfUrk. § 28 Abs. 3). Ebenso konnte durch den Grossherzog den adeligen Besitzern eines solchen Gutes im Steueranschlag von mindestens 60000 Gulden die Stimmfähigkeit und Wählbarkeit bei der Grundherrenwahl verliehen werden.

Die grundherrlichen Abgeordneten, die in zwei Wahlbezirken aus der Mitte der dem Bezirke angehörenden Grundherren zu berufen waren, wurden auf 8 Jahre gewählt mit hälftigem Austritt nach 4 Jahren. Die Wahlfähigkeit war mit der Vollendung des 21. Lebensjahres erreicht, die Wählbarkeit mit der Zurücklegung des 25. Jahres (VerfUrk. § 29). Die Wahl der Universitätsvertreter, an der nur die ordentlichen Professoren teilnehmen durften, erfolgte für 4 Jahre. Wählbar waren allein die Professoren, die Gelehrten und die Staatsdiener des Landes (VerfUrk. § 31).

b) Die Aenderungen, welche an diesen Bestimmungen durch die Novelle des Jahres 1904 bewirkt wurden, bezogen sich zunächst auf die Vertretung der beiden christlichen Kirchen. Da nach dem geltenden Rechte in der Person des Landesherrn auch für die evangelische Kirche ein „Landesbischof“ gegeben ist, wurde der Vertreter der katholischen Kirche ausdrücklich als „katholischer“ Landesbischof bezeichnet. Ausserdem wurde bestimmt, dass als Vertreter der evangelischen Landeskirche kraft Gesetzes der Inhaber der seit dem Jahre 1861[2]) ausdrücklich als eine kirchliche Würde anerkannten Prälatur der ersten Kammer angehöre, ohne dass es eines besonderen Berufungsaktes seitens des Landesherrn bedarf (§ 27 Ziff. 3). Zu den beiden Abgeordneten der zwei alten Landesuniversitäten kam als dritter Hochschulvertreter ein Abgeordneter der Technischen Hochschule in Karlsruhe hinzu[3]) (§ 27 Ziff. 5).

1) LdtgsWG. § 73 Abs. 2 Ziff. 1. Vergl. unten S. 333.

2) Verfassung der vereinigten ev.-prot. Kirche des Grossherzogtums Baden vom 5. Sept. 1861 § 61 Ziff. 1, § 89 Abs. 1 Ziff. 1.

3) Seit dem Jahre 1870 war es üblich, einen Vertreter dieser Anstalt in die I. K. zu ernennen.

Eine wesentliche Umgestaltung des Charakters der ersten Kammer wurde durch die Aufnahme von zehn, im Wege der Wahl zu ernennenden, Vertretern der gesetzlich organisierten Berufskörperschaften und der Kommunalverbände bewirkt. Von den ersteren entfallen drei auf die Handelskammern, zwei auf die Landwirtschaftskammer [1]) und einer auf die Handwerkskammern des Landes (§ 27 Ziff. 6). Die Vertreter der Kommunalverbände bestehen aus zwei Oberbürgermeistern der Städteordnungsstädte, einem Bürgermeister einer sonstigen Stadt mit mehr als 3000 Einwohnern [2]) und einem Mitgliede eines der Kreisausschüsse. Sie werden von den Mitgliedern der Stadträte, der in Betracht kommenden Gemeinderäte und der Kreisausschüsse des Landes gewählt (§ 27 Ziff. 7).

An der Zahl der vom Landesherrn zu ernennenden Mitglieder ist nichts geändert worden. Jedoch ist nunmehr vorgeschrieben, dass sich unter denselben zwei höhere richterliche Beamte befinden müssen, so dass ein vollständig freies Ernennungsrecht nur bezüglich der übrigen sechs Personen Platz greift (§ 27 Ziff. 8, § 31).

Ebenso ist das Recht des Landesherrn zur Verleihung der „erblichen Landstandschaft" von neuem anerkannt. Der Erwerb dieser Landstandschaft ist jedoch nicht mehr wie bisher an die „Verleihung des hohen Adels" geknüpft, deren Bedeutung nicht unbestritten war, vielmehr kann die erbliche Landstandschaft nunmehr durch Entschliessung des Grossherzoges einem jeden Haupt einer adeligen Familie verliehen werden, „deren im Grossherzogtum befindlicher, als Stammgut anerkannter, nach dem Recht der Erstgeburt vererblicher liegenschaftlicher Besitz nach Abzug des Lastenkapitals im Kataster der direkten Steuern auf mindestens eine Million Mark [3]) veranschlagt ist." Die dem Besitzer eines solchen Gutes gewährte Verleihung erlischt, wenn die Voraussetzungen derselben wieder wegfallen (§ 28 Abs. 2).

Während nach dem bisherigen Rechte die Stimme eines Standesherrn in der Zeit der Minderjährigkeit desselben ruhte [4]), hat die Verfassungsnovelle in Anlehnung an das sächs., württemb. und hessische Recht [5]) es zugelassen, dass der für einen minderjährigen oder wegen Geisteskrankheit entmündigten Besitzer eines standesherrlichen Gutes bestellte Vormund, wenn er Agnat der Familie ist, anstelle des bevormundeten die Mitgliedschaft in der ersten Kammer ausübe und hat weiter dem Haupte einer standesherrlichen Familie, wenn es aus anderen Gründen an der Ausübung der Mitgliedschaft verhindert ist, die Befugnis zuerkannt, einen Agnaten mit dieser Ausübung zu betrauen (§ 28 Abs. 3 u. 4).

Die Berufung eines freiwilligen Stellvertreters kann aber nur immer für die Zeit oder nur für die ganze Restdauer einer Sitzungsperiode erfolgen. Sie bedarf zu ihrer Gültigkeit einer schriftlichen Anzeige an den Präsidenten der ersten Kammer oder, wenn der Landtag nicht versammelt ist, an den Präsidenten des Staatsministeriums. Ueber das Vorhandensein der Voraussetzungen zur Berufung eines Stellvertreters entscheiden die Standesherren nach freiem Ermessen. Beide Arten von Stellvertreter können jedoch nur dann in

1) Eine Landwirtschaftskammer wurde in Baden erst unterm 28. Sept. 1906 errichtet. (G. u. VOBl. S. 445). Bei der Wahl des Jahres 1905 erfolgte die Berufung der beiden Vertreter gemäss § 76 des LdtgsWG. durch den mit Ldh. VO. v. 26 Dez. 1891 geschaffenen Landwirtschaftsrat.

2) Unter der StO. stehen zur Zeit 10 Städte. Die Zahl der nicht unter die StO. fallenden Städte mit mehr als 3000 Einwohnern betrug im Jahre 1905 vierzig.

3) Die Erhöhung erfolgte mit Rücksicht auf die allgemeine Wertsteigerung besonders diejenige der Waldungen. Die zweite Kammer hatte anfänglich eine Erhöhung auf 2 Millionen verlangt.

4) § 28 Abs. 2 in der früheren Fassung. Für den Fall der Entmündigung war nichts bestimmt.

5) Sächs. VerfUrk. § 64; Württ. § 156, Hess. VerfUrk. Art. 61 u. WG. Art. 49.

die Kammer eintreten, wenn bezüglich ihrer Person die für die Wählbarkeit zur ersten Kammer geforderten allgemeinen Voraussetzungen vorhanden sind (§ 32a Abs. 2 a. E.).

Während der Dauer des Vertretungsverhältnisses finden auf die Stellvertreter alle für die Kammermitglieder geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung. Die Stellvertreter besitzen insbesondere auch ebenso wie die durch Wahl oder Ernennung berufenen Mitglieder das Recht, auf ihre Stellung zu verzichten (§ 39)[1]. Ist ein solcher Verzicht in rechtsgültiger Weise ausgesprochen, so lebt das inzwischen ruhende Mitgliedschaftsrecht des Standesherrn wieder auf. Für die durch landesherrl. Entschliessung begründete erbliche Landstandschaft haben die Grundsätze über die Stellvertretung keine Geltung.

In Uebereinstimmung mit der Erhöhung des Wertes des für die Verleihung der erblichen Landstandschaft erforderlichen Grundbesitzes erfolgte auch eine Hinaufsetzung des Steueranschlages der Güter, deren Besitz für die Verleihung der Wahlberechtigung in der Klasse der Grundherren Voraussetzung sein soll. § 29 Abs. 2 verlangt hierfür anstelle der bisherigen 60000 Gulden jetzt 200000 Mark. Der erste Absatz dieses Paragraphen gibt zugleich in Anlehnung an die bisherige Praxis eine genaue Umschreibung des Begriffes der Grundherren. Zu denselben gehören „alle adeligen Eigentümer oder Miteigentümer eines im Grossherzogtum befindlichen Gutes", „welchem im Jahre 1806 die Eigenschaft der Reichsunmittelbarkeit oder das Recht der Patrimonialgerichtsbarkeit zustand" (§ 29 Abs. 1).

c) Die bisher für die Grundherrenwahl geltenden besonderen Altersvorschriften wurden aufgehoben und durch eine neue Bestimmung ersetzt, welche hinsichtlich der in die erste Kammer zu wählenden Personen zugleich eine bisher fehlende allgemeine Vorschrift über die Voraussetzungen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit gab. In dieser Vorschrift, die sich in dem neu aufgenommenen § 32a findet, wird für die Wahlberechtigung bei den Wahlen der im § 27 Ziff. 4 bis 7 genannten Mitglieder gleichmässig verlangt: Besitz der badischen Staatsangehörigkeit, Wohnsitz im Grossherzogtum, ein Alter von mindestens 25 Jahren und Fehlen derjenigen Voraussetzungen, welche an der Geltendmachung der Wahlberechtigung zur zweiten Kammer hindern.

Die hiernach Wahlberechtigten sind grundsätzlich auch wählbar, sofern sie das dreissigste Lebensjahr zurückgelegt haben; ein Ruhen der Wahlberechtigung wegen nicht erfüllter Steuerpflicht schliesst die Wählbarkeit nicht aus. Bei den Wahlen der Abgeordneten der Hochschulen ist jedoch wie bisher die Wahlberechtigung auf die ordentlichen Professoren und bei den Wahlen der Grundherren die Wählbarkeit auf die dabei wahlberechtigten Personen beschränkt (§ 32 Abs. 3). Die bisher für die Wählbarkeit der Universitätsvertreter geltende Schranke ist aufgehoben; ebenso sind die Grundherren bei ihrer Auswahl nicht mehr an die Grenzen ihrer Wahlbezirke gebunden.

d) Gleichzeitig mit der durch die Verfassungsnovelle bewirkten Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Wahl hat auch das neue Landtagswahlgesetz für alle durch die Wahl in die erste Kammer berufenen Personen ein nach einheitlichem Muster ausgestaltetes Wahlverfahren eingeführt, das nur bezüglich der Wahl der Hochschulvertreter gewisse Besonderheiten aufweist.

Für die Grundherrenwahl bestehen nach wie vor die beiden durch die Murg getrennten Wahlbezirke (§ 1 LWG.). Für die Wahlen der Handelskammern sind drei Wahlkreise

1) Die VerfUrk. spricht hier ausdrücklich von einer „durch Berufung als Stellvertreter begründeten Mitgliedschaft", vgl. zu dem im Texte Bemerkten die Vorschriften der §§ 47, 48, 48a, 49 u. 69 VerfUrk.

vorgesehen, deren Abgrenzung im einzelnen „unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der Steuerkapitalien“ der landesherrlichen Verordnung überlassen wurde (§ 21 LdwG.). Ebenso geschah im Wege der landesh. Verordnung die Bildung der für die Wahl der beiden Abgeordneten der Städteordnungsstädte in Aussicht genommenen zwei Wahlkreise, bei deren Abgrenzung darauf zu sehen war, „dass die Zahl der Wahlberechtigten in beiden Wahlkreisen tunlichst gleich gross ist“ (§ 26 LWG.)[1]).

Die Vorbereitung sämtlicher Wahlen beginnt mit der Aufstellung eines Verzeichnisses der Wahlberechtigten, das vom Ministerium des Innern anzufertigen und zu veröffentlichen ist. Gegen dasselbe dürfen binnen einer Frist von zwei Wochen Einsprachen erhoben werden, die event. im Wege der verwaltungsgerichtlichen Klage weiter verfolgt werden können[2]) (§ 3 LWG.). Auf Grund des abgeschlossenen Verzeichnisses erfolgt sodann durch den vom Grossherzog ernannten Wahlkommissär die schriftliche Einladung der Wahlberechtigten zur Abstimmung. Diese letztere kann entweder durch persönliche Uebergabe des Stimmzettels in der Wahltagfahrt oder durch vorherige Einsendung des Zettels an den Wahlkommissär geschehen. Die Stimmzettel sind einem verschlossenen Umschlage abzugeben, dem der Abstimmende seinen Namen, Stand und Wohnort beizufügen hat unter dem Bemerken, dass in dem Umschlag ein Vorschlag für die betreffende Wahl enthalten sei (§§ 5—9 LWG.). Das weitere Verfahren bietet nichts Eigentümliches, vgl. die §§ 10—19 des LWG. Hervorzuheben wäre nur, dass die Oeffentlichkeit bei der Ermittelung des Wahlergebnisses auf die Zulassung der Wahlberechtigten beschränkt ist.

Für die Wahl der Hochschulvertreter ist immer der jeweilige Prorektor oder Rektor zugleich der Wahlkommissär. Weiter wird hier zur Gültigkeit der Wahl vorausgesetzt, dass beim ersten Wahlgang mindestens drei Viertel, beim zweiten Gang mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten ihr Wahlrecht ausüben, andernfalls die Vertretung der Hochschule für die betreffende Landtagsperiode ruht. Endlich entscheidet hier nicht wie sonst die relative sondern die absolute Mehrheit mit eventueller Stichwahl unter den beiden Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben (LWG. §§ 17—19).

e) Das Bestreben nach tunlichster Vereinfachung der bestehenden Einrichtungen sowie der Umstand, dass für die zweite Kammer eine vierjährige Integralerneuerung in Aussicht genommen war, gaben die Veranlassung, für alle Mitglieder der ersten Kammer, die nicht unmittelbar durch Gesetz in ihre Stellung berufen sind, eine einheitliche Mandatsdauer festzusetzen. Der § 32 VerfUrk. bestimmt demgemäss, dass die Wahl oder die Ernennung zum Mitgliede der ersten Kammer immer auf die vierjährige Landtagsperiode erfolge. Nur für die beiden vom Landesherrn berufenen „höheren richterlichen Beamten“ gilt die Ausnahme, dass die Ernennung sich nicht nach dem ebengenannten Zeitraum, sondern nach der Dauer ihres Amtes bestimmt. Diese beiden Beamten behalten deshalb, sofern sie sich noch in ihrer Amtsstellung befinden, im Gegensatz zu allen übrigen nicht durch das Gesetz berufenen Kammermitgliedern ihre Mitgliedschaft in der ersten Kammer auch für den Fall einer Landtagsauflösung (§ 32 Satz 1, § 43).

3. Was die Zusammensetzung der zweiten Kammer angeht[3]), so wurde an dem bisherigen einheitlichen Charakter derselben nichts geändert. Nur die Zahl der Abgeordneten wurde auf 73 erhöht.

---

1) Die Abgrenzung erfolgte durch die Ldh. VO. v. 22. Juli 1905 (G. u. VOBl. S. 336).

2) § 2 Ziff. 18 VRPflG.

3) Vgl. zum Folgenden noch: Eichhorn: Das neue Landtagswahlrecht II. Aufl. Karlsruhe 1904.

An die Stelle des indirekten Wahlverfahrens ist die direkte Wahl der Abgeordneten getreten. Die bisher in den grösseren Städten angewandte Listenwahl ist beseitigt. Die von der zweiten Kammer für diese Gemeinden in Aussicht genommene Verhältniswahl hat keine Anerkennung gefunden: „Die Abgeordneten werden, jeder in einem besonderen Wahlkreise, in allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Abstimmung gewählt“ (§ 33).

a) Die im Regierungsentwurfe neu vorgeschlagene Bedingung, wonach der Erwerb des Wahlrechtes von einem länger dauernden Besitz der badischen Staatsangehörigkeit und von einer die gleiche Zeit andauernden Innehabung eines Wohnsitzes im Inlande abhängig gemacht werden sollte, wurde, obwohl gegen dieselbe besonders bei der Beratung in der ersten Kammer im Hinblick auf Art. 3 der RVerf. rechtliche Bedenken erhoben wurden [1], wenn auch in etwas abgeschwächter Form in das neue Gesetz mit übernommen. Der § 34 VerfUrk. erklärt zur Abstimmung bei der Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer nur diejenigen männlichen über 25 Jahre alten Personen für berechtigt, „welche im Zeitpunkt der Wahl im Grossherzogtum einen Wohnsitz haben und seit mindestens zwei Jahren die badische Staatsangehörigkeit besitzen“. Es soll jedoch der einjährige Besitz der badischen Staatsangehörigkeit genügen, falls der Wohnsitz im Grossherzogtum unmittelbar vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert hat.

Die Absicht der gesetzgebenden Faktoren ging unzweifelhaft dahin, die neue Vorschrift über die Karenzzeit, über deren Zweckmässigkeit sich reden lässt, auch auf die nichtbadischen Reichsangehörigen zu erstrecken. Mit dem Inhalt des Art. 3 der RVerf. glaubte man sich in der Weise abfinden zu können, dass man die Behauptung aufstellte, jene Bestimmung der RVerf. beziehe sich nur auf eine etwaige Zurücksetzung in wirtschaftsrechtlicher Hinsicht, die Entscheidung über die Frage, unter welchen Voraussetzungen in einem Einzelstaate die volle Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zugestanden werden solle, sei allein der Regelung durch die Landesgesetzgebung überlassen. Diese Behauptung ist jedoch keineswegs zutreffend. Wohl besteht darüber kein Zweifel, dass mit der Einführung des gemeinsamen Indigenates nicht auch eine Gemeinschaft der Staatsangehörigkeit begründet werden wollte, und dass es der Landesgesetzgebung nach wie vor unbenommen sein sollte, die Voraussetzungen zu bestimmen, die „zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte“ innerhalb der einzelnen Staaten massgebend sein sollen. Diese Bestimmung darf aber nicht in der Weise erfolgen, dass sie die innerhalb eines Landes wohnenden reichsdeutschen Landesfremden in den oben genannten Beziehungen ungünstiger behandelt wie die Einheimischen. Und auf eine solche Zurücksetzung läuft die Vorschrift, wonach die zugezogenen Reichsdeutschen das wichtigste der bürgerlichen Rechte erst nach Ablauf einer Karenzzeit von einem bezw. zwei Jahren seit ihrer Aufnahme in den bad. Staatsverband ausüben dürfen, unzweifelhaft hinaus. Sie ist deshalb, soweit für den Erwerb des Wahlrechtes eine gewisse Dauer der bad. Staatsangehörigkeit verlangt wird, mit dem Inhalte des Art. 3 der RV. nicht vereinbar [2].

1) ProtokH. S. 242/43.

2) Um die Tatsache, dass die Vorschrift einer bestimmten Dauer des Besitzes der Staatsangehörigkeit eine Zurücksetzung der reichsdeutschen Landfremden bedeutet, kann man auch nicht mit der von Glockner a. a. O. S. 97 vorgetragenen Behauptung herumkommen, es handle sich hier nur um „eine unvermeidliche Folge tatsächlicher natürlicher Verhältnisse“; ebensowenig durch den Hinweis darauf, dass die Karenzzeit auch diejenigen geborenen Badener treffe, die aus dem bad. Staatsverband ausgetreten sind und nachträglich die bad. St.Anghk. von neuem erworben hätten. Auch der Einwand, dass analoge Vorschriften für die Teilnahme an den Gemeindewahlen beständen, vermag hier nichts zu beweisen, da die dort vorgesehene Frist gegen alle, auch gegen die Badener, in gleicher Weise wirkt.

Die Praxis hat sich allerdings um diesen Widerspruch bis jetzt nicht gekümmert [1]. Zu einer richterlichen Entscheidung, die nach VRPflG. § 3 Ziff. 18 hätte erwirkt werden können, ist es noch nicht gekommen.

Von dem Gedanken ausgehend, dass alle grundlegenden Vorschriften über die Wahlberechtigung sowohl wie über die Wählbarkeit in der Verfassungsurkunde selber enthalten sein sollten, hat die Novelle in dem frei gewordenen § 35 die bis dahin in dem gleichen Paragraphen der Landtagswahlordnung stehenden Bestimmungen mit aufgenommen, welche verfügen, dass ein an und für sich begründetes Wahlrecht unter gewissen Voraussetzungen nicht ausgeübt werden darf („ruhe"). Eine Aenderung der älteren Anordnungen wurde dabei abgesehen von der Anpassung an den Wortlaut der neuen Reichsgesetzgebung zunächst nur insofern vorgenommen, als man den Begriff der öffentlichen Armenunterstützung nicht unwesentlich einschränkte, indem man ganz allgemein erklärte, dass „die Befreiung von der Entrichtung des für den Besuch der öffentlichen Unterrichtsanstalten schuldigen Entgeltes und die unentgeltliche Beschaffung der für die Besucher solcher Anstalten erforderlichen Unterrichtsmittel" nicht als Armenunterstützung gelte. Bisher war diese Ausnahme nur zu Gunsten der Befreiung von der Zahlung des Volksschulgeldes gemacht [2]. Der neue Text des § 35 führte jedoch im Hinblick auf die nunmehr erhöhte Bedeutung des Wahlrechtes zugleich aber auch einen bisher unbekannten Hinderungsgrund ein, der aus der Nichterfüllung einer bestehenden Steuerpflicht abgeleitet ist. Die Befugnis zur Wahlberechtigung ruht nunmehr auch, „wenn der Wahlberechtigte trotz rechtzeitiger Mahnung und ohne Stundung erhalten zu haben bei Abschluss der Wählerliste mit der Entrichtung einer ihm für das vorausgegangene Steuerjahr gegenüber dem Staat oder der Gemeinde obliegenden direkten Steuer im Rückstand ist" (§ 35 Ziff. 4). Auf diejenigen Personen, die wahlberechtigt sind, ohne dass für sie zugleich die Verpflichtung zur Zahlung einer direkten Steuer besteht, findet dieser Hinderungsgrund selbstverständlich keine Anwendung.

b) Bei der Beurteilung der Frage der Wählbarkeit, deren Voraussetzungen unter Beibehaltung der Altersgrenze von 30 Jahren den neuen Vorschriften über die Wahlberechtigung angepasst sind, bleibt der Hinderungsgrund der Ziff. 4 des § 35 ebenso wie bei den Wahlen zur ersten Kammer ausser Betracht (§ 36 Abs. 1).

Der bereits in der Verfassungsurkunde vom 22. August 1818 ausgesprochene Grundsatz, dass die staatlichen Bezirksbeamten und die Ortsgeistlichen von der Wahl in ihrem Amtsbezirke ausgeschlossen seien, ist in vollem Umfange festgehalten worden. Der Ausschluss von der Wählbarkeit ist der geltenden Praxis entsprechend ausdrücklich auch für den Fall ausgesprochen, dass dem Wahlkreise nur ein Teil des Dienstbezirkes angehört. Zur Beseitigung von Zweifeln wurde das Verzeichnis der hiernach ausgeschlossenen Personen genauer gefasst unter Weglassung der früher mit aufgenommenen standesherrlichen und grundherrlichen Beamten, denen eine öffentliche Gewaltsbefugnis nicht mehr zukommt (§ 36 Abs. 2). Die Frage, ob die in einem öffentlichen Dienstverhältnisse stehenden Personen zum Eintritt in den Landtag eines Urlaubs bedürfen, ist auch in der Novelle nicht entschieden. Für die staatlichen Beamten gilt die Bestimmung des § 14 BGes. [3], welche für diese die Erteilung eines Urlaubes nicht als erforderlich erklärt und die Stellver-

---

1) Auch das unterm 9. April 1906 erlassene bayrische Landtagswahlgesetz hat sich auf den gleichen Standpunkt gestellt, vergl. Art. 3 Ziff. 2 daselbst.

2) ElUntG. in der Fassung v. 13. Mai 1892 § 69 Abs. 4 (G. u. VOBl. S. 169).

3) Vom 24. Juli 1888 (G. u. VOBl. S. 399).

tretungskosten auf die Staatskasse übernimmt. An der in Art. 4 des Oberrechnungskammergesetzes [1]) enthaltenen Vorschrift, dass die Mitglieder der Oberrechnungskammer nicht zugleich Mitglieder der Landstände sein können, ist nichts geändert.

c) Einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem früheren Rechte bedeutet die in § 37 gegebene Bestimmung, welche an Stelle der bisherigen alle zwei Jahre stattfindenden hälftigen Erneuerung der zweiten Kammer eine alle vier Jahre stattfindende Gesamterneuerung vorsieht. Einem analogen Zwecke dient die im Abs. 2 des § 37 aufgenommene, dem § 14 RWahlG. nachgebildete Vorschrift, wonach die periodische Wahl sämtlicher Abgeordneten an ein und demselben, vom Grossherzog zu bestimmenden Tag stattzufinden habe. Gleiches gilt für die nach einer Landtagsauflösung erfolgende Neuwahl (§ 79 Abs. 4).

Die anderwärts bestehenden Zweifel über die regelmässige Dauer des Abgeordnetenmandates sind durch den Abs. 3 des § 37 dahin entschieden, dass die vierjährige Landtagsperiode mit dem Tage der periodischen Neuwahl, nicht erst mit dem Tage der erstmaligen Einberufung des neugewählten Landtages, beginnt. Eine abweichende Berechnung der Landtagsperiode, welche die Novelle mit Rücksicht auf die alle zwei Jahre vorzunehmende Budgetfeststellung, in zwei gleiche „Sitzungsperioden" zerlegt, findet in Uebereinstimmung mit dem bisherigen Rechtszustande nur für den Fall statt, dass die Neuwahl auf Grund einer vorausgegangenen Auflösung geschehen (§ 79 Abs. 2 und 3) [2]).

d) Von den neugebildeten Wahlkreisen, in denen die Abgeordneten zur zweiten Kammer gewählt werden sollen, entfallen 24 auf die besonders behandelten Städte: Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Pforzheim, Heidelberg, Konstanz, Lörrach mit Stetten, Lahr, Offenburg, Baden, Rastatt, Durlach und Bruchsal. Die Einteilung derjenigen Gemarkungen, die mehrere Abgeordnete zu wählen haben: Mannheim 5, Karlsruhe 4, Freiburg 3, Pforzheim und Heidelberg je 2 ist zunächst durch landesherrl. Verordnung erfolgt, nach Anhörung der betr. Stadträte [3]). Nach der ausdrücklichen Vorschrift des § 2 des WKrGesetzes soll, wie bereits erwähnt, diese Einteilung spätestens am 1. Juli 1912 durch Gesetz geordnet werden [4]).

e) Das bei den einzelnen Wahlen einzuhaltende **Verfahren** ist, wie früher schon hervorgehoben, den für die Reichstagswahlen geltenden Vorschriften möglichst angepasst. Das neue Landtagswahlgesetz hat dabei die in Betracht kommenden Anordnungen mit einer solchen Genauigkeit getroffen, dass der Erlass einer besonderen Vollzugsverordnung, wie sie vordem für die alte Landtagswahlordnung gegeben worden, nicht mehr nötig fiel.

Eigenartig sind nur die Bestimmungen für die Entscheidung beim zweiten Wahlgang, der dann nötig wird, wenn sich beim ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit nicht herausgestellt hat [5]). Nach der gemäss dem Vorschlag der zweiten Kammer gefassten Gesetzesvorschrift kommen im zweiten Wahlgang ausser denjenigen beiden Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben, nur diejenigen in Betracht, welchen mindestens 15

---

1) Vom 25. Aug. 1876 (G. u. VOBl. S. 289).

2) Die mit einer solchen Neuwahl beginnende Landtagsperiode dauert dann so lange, dass der neue Landtag in die Lage kommt, über zwei Staatsvoranschläge Beschluss fassen zu können. Sie ist desshalb, wenn der aufgelöste Landtag das Budget noch nicht erledigt hat, kürzer als 4 Jahre, andernfalls entsprechend länger.

3) Ldh. VO. vom 22. Juli 1905 (G. u. VOBl. S. 336).

4) In der Sitzung der II. K. vom 15. Juli 1904 wurde eine einstimmige Resolution dahin beschlossen, dass spätestens mit dem oben genannten Zeitpunkte die Stadt Mannheim einen weiteren (sechsten) Abgeordneten erhalten soll, vergl. Glockner a. a. O. S. 34.

5) Vergl. zu folgendem Roth-Thorbecke a. a. O. S. 22 ff.

Prozent der abgegebenen Stimmen zugefallen sind (§ 67 Abs. 1 LWG.). Für die beiden mit den meisten Stimmen bedachten Kandidaten, die auf alle Fälle wieder mit konkurrieren, ist ein bestimmter Prozentsatz nicht verlangt. Sie nehmen deshalb an dem zweiten Wahlgang auch dann teil, wenn sie nur 14 oder weniger Prozent erlangt haben sollten. Im weiteren verfügt das Gesetz: „Sind auf mehrere Kandidaten gleich viele Stimmen gefallen, so entscheidet erforderlichenfalls das Los, welches von der Hand des Wahlkommissärs gezogen wird, darüber, welche beide Kandidaten ohne Rücksicht auf die Zahl der ihnen zugefallenen Stimmen zum zweiten Wahlgang zuzulassen sind" (§ 67 Abs. 2 LWG.)[1]). Die mit der Aufnahme dieser etwas komplizierten Vorschriften verbundene Absicht, die unliebsamen Erscheinungen des Stichwahlsystems, wie es für die Reichstagswahlen gilt, zu beseitigen, ist nach den bei den Wahlen des Jahres 1905 gemachten Erfahrungen nicht erreicht worden. In manchen Bezirken hätte man es sogar eher begrüsst, wenn das einfache Stichwahlverfahren eingeführt worden wäre an Stelle der umständlichen neuen Prozedur.

4. Gelegentlich der Beratung der Verfassungsnovelle wurde innerhalb der zweiten Kammer auch die Frage gestreift, ob nicht das gemäss § 41 VerfUrk. den Kammern zukommende Wahlprüfungsrecht auf einen unabhängigen Gerichtshof übertragen werden sollte. Der fraglichen Anregung wurde jedoch keine Folge gegeben[3]). Auf den Wunsch der zweiten Kammer wurde indessen, um gewisse in der letzten Zeit vorgekommene Streitigkeiten zu vermeiden, in dem LWG. eine Vorschrift aufgenommen, welche das Verfahren näher regelt, wenn „eine Kammer Erhebungen über Tatsachen für erforderlich" hält, „die für ihre Entscheidung über die streitige Wahl eines Kammermitgliedes von Bedeutung sind" (§ 76 Abs. 1). Dabei wurde unter anderem verfügt, dass das anzugehende Ministerium des Innern „jedenfalls diejenigen Beweise zu erheben" habe, „welche durch Kammerbeschluss als für diesen Zweck erforderlich bezeichnet worden sind" (§ 76 Abs. 2 Ziff. 1 LWG.).

5. Die VerfUrk. enthielt bisher keinerlei Bestimmungen über die Zulässigkeit und die Form eines Mandatsverzichtes. Nur bezüglich der durch Gesetz berufenen Mitglieder der ersten Kammer einschl. des früher vom Landesherrn in die Kammer lebenslänglich ernannten evangel. Geistlichen (des Prälaten) war in dem zur Auslegung des § 74 ergangenen Gesetze vom 17. Juni 1862 anerkannt, dass denselben das Recht zustehe, der Teilnahme an einer ganzen Tagung der Landstände, „an einem Landtage", sich zu enthalten[2]); ein solches Fernbleiben war jedoch auf den Bestand der Mitgliedschaft ohne rechtlichen Einfluss. Trotzdem waren Verzichte von gewählten Abgeordneten nicht selten. Sie wurden ohne weiteres als gültig hingenommen.

Die Novelle vom 24. August 1904 hat es nun, indem sie die im Gesetz vom 17. Juni 1862 enthaltene Anerkennung des besonderen Rechtes der im § 27 Ziff. 1—3 genannten Mitglieder der ersten Kammer bei der Neufassung des § 73 Abs. 2 von Neuem aussprach, für wünschenswert erachtet, die auf den Mandatsverzicht bezüglichen Grundsätze ausdrücklich festzulegen. Die betreffende Vorschrift lautet:

„Auf die durch Wahl, durch Ernennung oder durch Berufung als Stellvertreter begrün-„dete Mitgliedschaft im Landtage kann durch schriftliche Erklärung Verzicht geleistet „werden. Dieselbe ist bei versammeltem Landtage dem Präsidenten der betreffenden

1) Vorausgesetzt ist dabei, dass diese Kandidaten entweder mehr als 15% der Stimmen oder doch die meisten, bezw. nach dem in erster Linie stehenden Kandidaten die meisten, Stimmen erhalten haben. Vergl. die Beispiele bei Glockner a. a. O. S. 226 und Eichhorn a. a O. S. 22/23.

2) I. Bericht des Abg. Obkircher S. 49.

3) RegBl. 1862 S. 233.

„Kammer, sonst dem Präsidenten des Staatsministeriums abzugeben. Ein Widerruf des „rechtsgültig erklärten Verzichtes findet nicht statt" (§ 39 Abs. 1).

Vergleicht man den Inhalt dieser Vorschrift mit der bereits erwähnten Bestimmung des § 73 Abs. 2, die den durch Gesetz berufenen Mitgliedern der ersten Kammer eine besondere Berechtigung verleiht, so ist ein Zweifel darüber kaum möglich, dass der Gesetzgeber den im § 27 Ziff. 1—3 genannten Mitgliedern der ersten Kammer ein Recht des völligen Verzichtes auf ihr gesetzliches Mandat, solange sie sich in der dieses Mandat begründenden Stellung befinden, nicht zugestehen wollte. Hieraus ergeben sich gewisse Konsequenzen bei der Anwendung der gleich nachher zu erörternden Vorschriften über das Verbot einer gleichzeitigsn Mitgliedschaft in beiden Kammern.

Der neu redigierte § 39 hat in seinem zweiten Absatze, in welchem er die Dauer des Mandates der als Ersatzmänner eingetretenen Kammermitglieder bestimmt, zugleich auch die für das Reichsrecht noch nicht ausdrücklich entschiedene Frage, ob der spätere Wegfall der für die Mandatsbegründung erforderlichen Voraussetzungen den Verlust des Mandates bewirke, in bejahendem Sinne beantwortet.

6. Dem Grundsatze, dass ein und dieselbe Person nicht zugleich beiden Kammern angehören könne, hatte die VerfUrkunde früher nur in beschränktem Umfange Rechnung getragen, indem sie den „wirklichen" Mitgliedern der ersten Kammer und den Grundherren die Wahlfähigkeit sowie die Wählbarkeit für die zweite Kammer absprach. Die Novelle vom 24. Aug. 1904 hat diese Wahlbeschränkung beseitigt hat, aber in dem neu eingefügten § 32b eine allgemeinere Normierung jenes Grundgesetzes zu geben versucht unter Bevorzugung der Position der zweiten Kammer:

„Wer Mitglied der zweiten Kammer ist, kann nicht als Mitglied in die erste Kammer eintreten. Nimmt ein Mitglied der ersten Kammer die Wahl als Abgeordneter zur zweiten Kammer an, so hört damit die Mitgliedschaft in der ersten Kammer auf."

Ausweislich der Motive verfolgte man mit der gewählten Fassung lediglich den Zweck, „der Entschliessung der Wähler und des Gewählten freie Hand" zu lassen [1]). Eine über die Ausschliessung der gemeinsamen Mitgliedschaft hinausgehende Absicht lag den gesetzgebenden Faktoren durchaus fern. Dieselben wollten insbesondere nicht zugleich auch in die an anderer Stelle vorgenommene Neuregelung des Verzichtsrechtes der Kammermitglieder eingreifen [2]). Da nach dem Inhalt der §§ 39 und 73 Abs. 2 den durch Gesetz in die erste Kammer berufenen Mitgliedern ein Recht, sich durch freiwilligen, lediglich auf die Mandatsniederlegung gerichteten Entschluss ihrer Mitgliedschaft zu entkleiden, nicht zusteht, so wird man auch annehmen müssen, dass beim Zusammentreffen der beiden Mitgliedschaften in einer Person der im § 27 Ziff. 1—3 genannten Art die unverzichtbare Eigenschaft als Mitglied der ersten Kammer den Vorrang geniesst. Die Anordnungen des § 32b beziehen sich daher nur auf diejenigen Ständemitglieder, die über ihre Mitgliedschaft frei zu verfügen in der Lage sind. Deshalb ist die etwa erfolgte Wahl eines gesetzlichen Mitgliedes der ersten Kammer zum Abgeordneten der zweiten Kammer nach wie vor ungültig, und eine als Abgeordneter zur zweiten Kammer gewählte Person verliert diese Eigenschaft, wenn bezüglich ihrer nachträglich die Voraussetzungen für die Begründung der gesetzlichen Mitgliedschaft in der ersten Kammer eintreten.

7. Den Angelpunkt der Verhandlungen über die neue Verfassungsreform bildete in allen

1) Vergl. RegBegr. zu § 32b a. E.
2) Wovon Jellinek, System des subj. öff. R. II. Aufl. Anm. 2 zu S. 175 auszugehen scheint.

Stadien die Frage der Stellung der beiden Kammern auf dem Gebiete des Finanzwesens. An ihrer Beantwortung drohte, da sich hier die liberalen Parteien zu wesentlichen Zugeständnissen nicht herbeilassen wollten, das ganze Werk noch im letzten Augenblicke zu scheitern. Jedoch wurde schliesslich auch hier ein Resultat erreicht, das immerhin als eine zweckmässige Fortbildung des bisherigen Rechtszustandes angesehen werden kann.

a. Nach den Vorschriften der VerfUrkunde vom 22. August 1818, an denen in der Folge nichts geändert worden war, ging „jeder die Finanzen betreffende Gesetzesentwurf“ zunächst an die zweite Kammer. Die erste Kammer konnte sich mit einem solchen Entwurfe nur befassen, wenn derselbe von der zweiten Kammer angenommen war, und die Beschlussfassung der ersten Kammer vermochte sich nur auf „die Annahme oder Nichtannahme im ganzen“ zu erstrecken; Abänderungen irgendwelcher Art vorzunehmen, war nicht gestattet (§ 60). Trat die Mehrheit der ersten Kammer dem Beschlusse der zweiten Kammer nicht bei, so wurden „die bejahenden und verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengezählt und nach der absoluten Mehrheit sämtlicher Stimmen der Ständebeschluss gezogen“ (§ 61). Bei Stimmengleichheit entschied die Stimme des Präsidenten der zweiten Kammer (§ 74).

Hiernach war also in den Fällen, in denen die zweite Kammer einen auf die Finanzen betreffenden Gesetzesentwurf abgelehnt hatte, die Tätigkeit der ersten Kammer vollständig ausgeschaltet, und wenn die zweite Kammer einen bejahenden Beschluss gefasst hatte, war die Majorität dieser Kammer, sobald sie von einer gewissen Erheblichkeit war, in der Lage, ihren Willen der ersten Kammer aufzuzwingen. Das der ersten Kammer fehlende Amendierungsrecht wurde von derselben besonders bei der Beratung über den Staatsvoranschlag vermisst. Wollte die erste Kammer ihre abweichende Ansicht auch nur bezüglich einer einzelnen Budgetposition geltend machen, so war sie genötigt, den unter Umständen zu einem schweren Verfassungskonflikt führenden Beschluss zu fassen, das Budget im ganzen abzulehnen. Tatsächlich hatte denn auch die erste Kammer das von der zweiten Kammer beschlossene Budget nach einigen allgemeinen Erörterungen ohne Ausnahme in Bausch und Bogen angenommen. Zu einer Durchzählung der Stimmen ist es nur ein einziges Mal bei der Beratung eines Steuergesetzes gekommen[1]).

Der Umfang des der zweiten Kammer zustehenden Vorrechtes war allerdings nicht ganz unbestritten, da die Verfassungsurkunde für dessen Bestimmung keine ausreichenden Anhaltspunkte bot. Die erste Kammer war naturgemäss bestrebt, den Begriff der die Finanzen betreffenden Gesetze tunlichst einzuschränken. Immerhin erkannte sie an, dass unter die Vorschriften der §§ 60 und 61 nicht nur das Finanzgesetz im engeren Sinne (Auflagengesetz mit Budget), sondern auch die sonstigen Gesetzesentwürfe über direkte Steuern, Anlehen und Verfügungen hinsichtlich des Staats- und Domänengutes fielen. Die zweite Kammer nahm für ihr Vorrecht auch die Gesetzesentwürfe über indirekte Steuern, Gebühren, Sporteln und Stempel in Anspruch. Die Auffassung der Regierung war eine schwankende. Ein näheres Eingehen auf die Einzelheiten und auf die Entwickelung der ganzen

1) Bei der auf dem Landtag 1847/49 beschlossenen Einführung einer wachsenden Einkommensteuer. Vergl. die Mitteilung im Anhange des oben angeführten KommBerichtes des Abgeordneten Obkircher S. 71. Daselbst wird auch ein Fall erwähnt, in dem die erste Kammer ihren Widerstand mit der Begründung aufgab, dass sie bei der grossen Majorität der zweiten Kammer eine Vergewaltigung ihrer Ansicht voraussehe. Vergl. Ldtg. 1847/49 I. K. BeilH. 2 S. 167/68 BeilH. 3 S. 41 u. 51 und ProtokH. S. 192.

Angelegenheit ist hier nicht möglich[1]). Jedenfalls ging das Vorrecht der zweiten Kammer in Baden auch in seinem unbestrittenen Umfange viel weiter als die Bevorzugung der gleichen Kammer in den anderen deutschen Staaten[2]).

b) Das Gesetz vom 24. August 1904 hat in diesen Zustand zunächst insofern eingegriffen, als es diejenigen Gegenstände, auf welche sich das Vorrecht der zweiten Kammer erstrecken sollte, unter Vermeidung jeder allgemeinen Bezeichnung einzeln aufzählte. Dabei wurden nur die Gesetze über die Justiz- und Verwaltungsgebühren ausgeschlossen, alle andern finanziellen Dauergesetze aber ausdrücklich miteinbezogen. Nach der neuen Fassung des § 60 unterliegen nunmehr „nachstehende, die Finanzen betreffenden Vorlagen“ einer besonderen Behandlung:

„1) Die Nachweisungen über den Vollzug der Staatsausgaben und -Einnahmen (Rechnungsnachweisungen) und die vergleichenden Darstellungen der Budgetsätze mit den Rechnungsergebnissen;

2) Gesetzentwürfe, welche über die Verwaltung der Staatsausgaben und -Einnahmen, oder über die direkten und indirekten Staatssteuern dauernde Bestimmungen treffen;

3) der Entwurf des Finanzgesetzes (Auflagengesetzes §§ 54 und 55) nebst dem Staatsvoranschlag (Staatsbudget), sowie sonstige Entwürfe über die Bestimmungen der Steuersätze für eine Budgetperiode, über Veräusserung, Belastung oder Verwendung des Staats- oder Domänenvermögens, über Aufnahme von Anlehen, Uebernahme von Staatsbürgschaften oder von sonstigen Staatsverbindlichkeiten ähnlicher Art.“

Alle diese Vorlagen gehen zunächst an die zweite Kammer[3]). Hinsichtlich der weiteren Behandlung wird jedoch unterschieden:

Bezüglich der Rechnungsnachweisungen und Darstellungen (§ 60 Ziff. 1) beschränkt sich das Vorrecht der zweiten Kammer lediglich auf die Einnahme des ersten Platzes in der Reihenfolge der Behandlung. Die andere Kammer kann sich mit diesen Vorlagen erst befassen, wenn die zweite Kammer über sie „beschlossen“ hat (§ 61 Ziff. 1). Wie der Beschluss der zweiten Kammer lautet, ist gleichgültig. Die erste Kammer ist weiter nicht verpflichtet, sich darüber zu entscheiden, ob sie diesem Beschluss im ganzen beitreten oder ihn im ganzen verwerfen will. Sie kann denselben auch in einzelnen Punkten bekämpfen und, da die Verbescheidung der Nachweisungen und Darlegungen nicht in Gesetzesform erfolgt, soweit nicht die Bestimmung des § 67 Abs. 3 VerfUrk. entgegensteht[4]), auch zum Gegenstand einer von ihr aus allein weiter zu betreibenden Beschwerde machen.

Die übrigen unter Ziffer 2 und 3 des § 60 bezeichneten Entwürfe darf die erste Kammer erst dann ihrer Beschlussfassung unterwerfen, wenn sie von der zweiten Kammer „angenommen“ sind (§ 61 Abs. 2). Lehnt die zweite Kammer einen solchen Entwurf ab, so tritt die erste Kammer, wie früher, überhaupt nicht in Tätigkeit. Hat die zweite Kammer

1) Eine übersichtliche Zusammenstellung der vorhandenen Materialien giebt die Anlage I des oben angeführten I. Berichtes des Abg. Obkircher. Vergl. auch die zahlreichen Nachweisungen in der Schrift von van Calker, das bad. BudgetR. in seinen Grundzügen I. Teil 1901.

2) Vergl. die Bestimmungen der preuss. VerfUrk. Art. 62 Abs. 3, Württemb. § 178, 181, Hessen Art. 67. In Bayern und Sachsen war das Vorgangsrecht der II. K. nur ein rein formelles.

3) Damit ist bezüglich dieser Materien zugleich auch das im § 65 a beiden Kammern allgemein gewährte Initiativrecht für die erste Kammer ausgeschlossen, vergl. die RegMotive S. 27.

4) Handelt es sich um die Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung der Verfassung, so ist die erste Kammer zu deren Geltendmachung nur befugt, soweit eine Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte in Frage steht. § 67 Abs. 3.

dagegen den Entwurf nach dessen Annahme an die erste Kammer weiter gegeben, so kann diese letztere ihn nunmehr, im Gegensatz zum früheren Rechte, der zweiten Kammer gleich wie die Gesetzesentwürfe anderer Art mit Verbesserungsvorschlägen zurückgeben; und dies Hin- und Herschieben kann sich solange fortsetzen, bis eine Verständigung erzielt ist. Das Erreichen einer solchen Verständigung ist allerdings dadurch etwas erleichtert, dass auf Grund einer durch die Novelle in dem § 75 der VerfUrk. als Abs. 2 neu eingefügten Ermächtigung zum Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten ein Zusammentritt der beiderseitigen Kommissionen stattfinden kann.

Eigenartige Bestimmungen gelten indessen für die Beratung und Beschlussfassung über den Staatsvoranschlag und die übrigen unter § 60 Ziff. 3 genannten Vorlagen.

Was den Staatsvoranschlag angeht, so wurde in Anlehnung an die in andern Staaten bestehende Praxis[1]) der ersten Kammer die Befugnis eingeräumt, über die einzelnen Teile des Staatsvoranschlags gesondert zu beschliessen, sobald die Beschlussfassung der zweiten Kammer darüber erfolgt ist (§ 61 Abs. 2). Die erste Kammer ist also nunmehr in der Lage, das Budget, dessen einzelne Teile ihr bisher lediglich zur Begutachtung vorgelegt wurden, ohne dass sie berechtigt gewesen wäre, an den Zahlenansätzen etwas zu ändern, stückweise einer Umgestaltung zu unterziehen.

Allerdings besitzen ihre etwaigen Abänderungsbeschlüsse in materieller Beziehung keine weittragende Bedeutung. „Weichen hinsichtlich der einzelnen Positionen des Staatsvoranschlages (Staatsbudgets) die Beschlüsse der ersten Kammer von denen der zweiten ab“, so muss zwar zunächst der in § 75 Abs. 2 zugelassene Verständigungsversuch vorgenommen und eine nochmalige Beschlussfassung der beiden einzelnen Kammern herbeigeführt werden. Ist aber auch auf diesem Wege eine „Ausgleichung der Verschiedenheiten nicht zu erzielen, so werden die Positionen in den dem Finanzgesetz anzuschliessenden Voranschlag so eingestellt, wie sich bei der endgültigen Beschlussfassung die zweite Kammer dafür ausgesprochen hat“. — Das Votum dieser Kammer entscheidet also allein; die erste Kammer kann ihren Widerspruch nur bei der Abstimmung über das „Finanzgesetz“ geltend machen, dem der Staatsvoranschlag als Anlage beigegeben ist.

Etwas günstiger ist die Stellung der ersten Kammer jedoch hinsichtlich der übrigen in der Ziff. 3 des § 60 angeführten Vorlagen. Bezüglich derselben verfügt der Abs. 4 des § 61:

„Lehnt die erste Kammer einen von der zweiten Kammer angenommenen Entwurf der in § 60 Ziff. 3 bezeichneten Art im ganzen ab, so wird auf Verlangen der Regierung oder der zweiten Kammer in einer Gesamtabstimmung mit Durchzählung der in beiden Kammern abgegebenen Stimmen darüber beschlossen, ob der Entwurf in der ihm von der zweiten Kammer gegebenen Fassung anzunehmen sei.“

Es ist also hier wie früher eine Zusammenfassung der Stimmen in beiden Kammern als Aushilfsmittel zugelassen. Nur wird für die Entscheidung nicht einfach das bei den letzten massgebenden Abstimmungen innerhalb der einzelnen Kammern hervorgetretene Stimmenverhältnis zu Grunde gelegt, sondern es muss und zwar sowohl auf Verlangen der Regierung wie auf den Antrag der zweiten Kammer hin eine, wiederum innerhalb der einzelnen Kammern vorzunehmende, besondere Gesamtabstimmung stattfinden. Für die Gültigkeit dieser Gesamtabstimmung fordert der neu redigierte § 74 nochmals ausdrücklich die Anwe-

1) Preussen, Hessen und Württemberg: vergl. hierzu die Mitteilung der Regierung in der Begründung des Gesetzes S. 28.

senheit der zur Beschlussfassung nötigen Mitgliederzahl, indem er das Recht des Präsidenten der zweiten Kammer zur Erteilung des Stichentscheides abermals anerkennt.

Bei der Anwendung der Bestimmungen des § 64 Abs. 4 bleibt aber zu beachten, dass die Gesamtabstimmung nur für den Fall vorgesehen ist, dass eine der dortselbst bezeichneten Vorlagen von der ersten Kammer im ganzen abgelehnt wird. Eine Vorschrift darüber, dass die erste Kammer über die genannten Vorlagen nur im ganzen abstimmen dürfe, oder dass sie eine derartige Abstimmung nach Ablauf eines gewissen Vorverfahrens vornehmen müsse, besteht nicht. Die erste Kammer vermag also im Gegensatze zum bisherigen Rechtszustande die Erledigung der einzelnen im § 60 Ziff. 3 aufgeführten Vorlagen und damit auch die endgültige Genehmigung des Staatsvoranschlages, die ja nicht in der Form eines selbständigen Beschlusses, sondern in einem Akte mit der Verabschiedung des Finanzgesetzes erfolgt, längere Zeit hinauszuziehen, indem sie die Beschlüsse der zweiten Kammer über den Gesetzesentwurf immer wieder mit neuen Aenderungsvorschlägen zurückgehen lässt. Die Annahme, dass es dabei nicht über eine zweite Beratung und Abstimmung kommen werde, wovon bei der Beschlussfassung über den Absatz 4 des § 61 die Kommission der zweiten Kammer ausgegangen zu sein scheint, mag in tatsächlicher Hinsicht vielleicht zutreffend zu sein, eine gesetzliche Verpflichtung, bei der abermaligen Beratung des von der zweiten Kammer zurückgegebenen Entwurfes sofort über die Vorlage im ganzen abzustimmen, besteht für die erste Kammer jedoch nicht[1]).

IV. Schluss.

Seit dem Inkrafttreten der Reformgesetze des Jahres 1904 ist auf Grund derselben ein neuer Landtag gebildet worden, und eine volle Sitzungsperiode ist inzwischen ins Land gegangen. Beim Rückblick auf diese Zeit kann man mit Fug und Recht behaupten, dass das neue Werk seine Probe bestanden hat.

Die an die Einführung der direkten Wahl von manchen Seiten geknüpften Befürchtungen sind keineswegs eingetroffen. Der Wahlkampf hat sich im wesentlichen in den Bahnen bewegt, die von den Freunden und Befürwortern des neuen Systems vorausgesagt worden waren. Nur zeigte er einen frischeren Zug, wozu vor allem auch der Umstand beitrug, dass infolge der eingeführten Integralerneuerung die Wahlbewegung sich einheitlich über das ganze Land erstreckte.

Wenn diejenige Partei, deren Anwachsen man bei Einführung des direkten Wahlverfahrens seinerzeit in erster Linie befürchtete, im jetzigen Landtage doppelt so viel Sitze inne hat wie in dem vorhergehenden, so liegt der Grund dafür keineswegs in der neuen Form des Wahlgeschäftes, sondern allein in der im Jahre 1905 vorhandenen politischen Konstellation, welche im zweiten Wahlgange die liberalen Parteien mit der sozialdemokratischen zu einem vorübergehenden Wahlbündnis zusammenführte. Im ersten Wahlgange hatte die sozialdemokratische Partei von den früher besessenen sechs Sitzen nur fünf behauptet.

Die neue Wahlkreiseinteilung hat vor allem die Interessen der Zentrumspartei ge-

---

1) Zutreffend Glockner a. a. O. S. 138 f. in Uebereinstimmung mit den Aeusserungen des Minist. Schenkel in der Sitzung der ersten K. v. 13. Juli 1904 (Protok. S. 291); unrichtig Rich. Schmidt, Deutsche Jurist.Ztg. 1905 S. 179. Vergl. weiter den oben angef. II. Bericht des Abg. Obkircher S. 5 f.

fördert; sie hat aber auch bewirkt, dass die grösseren Städte nicht mehr ausschliesslich von Angehörigen der Sozialdemokratie vertreten sein werden.

Die der ersten Kammer gewordene Verstärkung, welche diesen Faktor der Gesetzgebung mehr in den Vordergrund gerückt hat, machte sich bei verschiedenen Gelegenheiten als eine Förderung des parlamentarischen Lebens fühlbar. Zu irgend welchen Konflikten zwischen den beiden Abteilungen der Ständeversammlung, die bei der gefestigten Stellung, welche die erste Kammer nunmehr besitzt, einen hartnäckigeren Charakter hätten annehmen können, als dies früher möglich gewesen wäre, ist es nicht gekommen.

Die Neuordnung der Regierungsverhältnisse in Braunschweig.

Von

A. Rhamm, Braunschweig.

Am 13. September 1906 verschied auf seinem Schlosse Camenz in Schlesien der Prinz Albrecht von Preussen, nachdem er seit dem 2. November 1885 die Geschicke des Herzogtums Braunschweig mit hingebender Fürsorge als Regent geleitet hatte — „ein echt deutscher Fürst, ein ritterlicher Zeuge der Ruhmeszeit unseres deutschen Vaterlandes, ein Vorbild deutscher Treue gegen Kaiser und Reich, wie gegen das Braunschweiger Land“.

Die Regentschaft war eingesetzt worden auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 2. Juli 1885 und der Bestimmungen des braunschweigischen Gesetzes, die provisorische Ordnung der Regierungsverhältnisse bei einer Thronerledigung betreffend, vom 16. Februar 1879 Nr. 3. Der Beschluss des Bundesrats hatte die Regierung des erbberechtigten Thronfolgers, Herzogs Ernst August von Cumberland, da „er sich in einem dem reichsverfassungsmässig gewährleisteten Frieden unter Bundesgliedern widerstreitenden Verhältnis zum Bundesstaat Preussen befinde und im Hinblick auf die von ihm geltend gemachten Ansprüche auf Gebietsteile dieses Bundesstaates“, für unvereinbar erklärt mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung. Im § 6 des bezeichneten Landesgesetzes aber war für den Fall, dass der Regierungsantritt des Thronfolgers oder die Uebernahme der Regierungsverwesung durch einen verfassungsmässig berechtigten Regenten nicht innerhalb eines Jahres seit der Thronerledigung stattgefunden habe, vorgeschrieben, dass die Landesversammlung auf Vorschlag des Regentschaftsrats einen Regenten aus den volljährigen, nicht regierenden Prinzen der zum deutschen Reiche gehörenden souveränen Fürstenhäuser zu wählen habe, von welchem dann die Regierungsverwesung bis zum Regierungsantritte des Thronfolgers fortzuführen sei. Eine etwa erforderliche Wiederholung der Wahl hatte nach dem Gesetz „in gleicher Weise“ — doch nicht wiederum erst nach Ablauf einer weiteren einjährigen Frist [1]) — zu erfolgen.

Nach dem Tode des Prinzen bestand kein Zweifel darüber, dass die Behinderung des

1) Entsprechend einer gleichmässigen Auslegung der Gesetzesbestimmung durch Regierung und Landtag.

Herzogs von Cumberland an der Uebernahme der Regierung unvermindert fortdauere. Das Staatsministerium trat daher mit den übrigen gesetzlich berufenen Mitgliedern des Regentschaftsrats unverzüglich zusammen[1]. Am 13. September erfolgte mittelst einstimmigen Beschlusses die Konstituierung des Regentschaftsrats. Sie ward noch am gleichen Tage mit dem Bemerken zur öffentlichen Kenntnis gebracht, dass der Regentschaftsrat die provisorische Regierung des Herzogtums nach Massgabe des Gesetzes vom 16. Februar 1879 führen werde[2].

Eine Verordnung vom folgenden Tage berief die Landesversammlung auf den 21. September zu einem ausserordentlichen Landtage ein. Der Vorsitzende des Regentschaftsrates, Staatsminister Dr. jur. von Otto, eröffnete die erste Sitzung mit einer Thronrede, die der Trauer um den Heimgang des Regenten unter Hervorhebung der vielfachen Verdienste desselben um das Land Ausdruck gab und Tags darauf in gleichem Sinn von der Landesversammlung erwidert ward, die ordnungsmässigen Formalien fanden Erledigung und eine „staatsrechtliche Kommission" von 7 Landtagsmitgliedern erhielt den Auftrag, über die in der Thronfolgefrage weiter zu ergreifenden Schritte — soweit erforderlich, in Verbindung mit dem Ministerium — zu beraten.

Innerhalb der Kommission, wie in vertraulichen Besprechungen der Landesversammlung selbst, ergab sich von vornherein allseitige Uebereinstimmung darüber, dass, obschon das Herzogtum unter dem Regenten einer Reihe glücklicher Jahre sich erfreut habe, doch das Provisorium bei längerer, ungewisser Dauer schwere Missstände mit sich bringe, und dass es daher dringend zu wünschen sei, dem Lande wieder zu einer endgültigen Regelung der Regierungsverhältnisse zu verhelfen. Die auf dem Geblütsrecht beruhende Thronfolge der jüngeren hannoverschen Linie des Hauses Braunschweig sei dieser durch die Landesverfassung[3] ausdrücklich gewährleistet; der Grund ihrer Behinderung liege nach Inhalt des Bundesbeschlusses vom 2. Juli 1885 in ihrem Verhältnis zu Preussen. Es müsse mit allen gegebenen Mitteln versucht werden, diese Gegensätze zu beseitigen: die berufenen Stellen, die im Bundesrate vertretenen deutschen Regierungen, würden sicherlich einen geeigneten Weg zur Herbeiführung eines Ausgleichs zu finden wissen, die Pflicht der Landesvertretung aber gebiete es, jetzt auf Klärung der Sachlage hinzuwirken.

Von diesen Erwägungen ausgehend, brachte in der Landtagssitzung vom 25. September die staatsrechtliche Kommission durch ihren Berichterstatter[4] folgende Resolution in Vorschlag:

„Bei dankbarster Anerkennung der vielfachen und hohen Segnungen, welche das Braunschweigische Land der Herrschaftsführung seines verewigten Regenten verdankt,

---

1) Der Regentschaftsrat besteht nach § 2 des schon erwähnten G. vom 16. Februar 1879 No. 3 (des sog. Regentschaftsgesetzes) aus den drei stimmführenden Mitgliedern des Staatsministeriums, dem Präsidenten der Landesversammmlung und dem Präsidenten des Oberlandesgerichts.

2) Nach § 4 des G. führt der Regentschaftsrat die Regierung mit allen Rechten und Pflichten einer Regierungsvormundschaft, doch dürfen während seiner Amtierung Verfassungsänderungen nicht stattfinden und Orden oder Titel nur insoweit verliehen werden, als sie mit einem Amte „nach Ueblichkeit verbunden sind."

3) Neue Landschafts-Ordnung vom 12. Oktober 1832 § 14: „Die Regierung wird vererbt im Fürstl. Gesamthause Braunschweig-Lüneburg nach der Linealerbfolge und dem Recht der Erstgeburt, und zwar zunächst im Mannesstamm aus rechtmässiger, ebenbürtiger und hausgesetzlicher Ehe. — Erlischt der Mannesstamm des Fürstl. Gesamthauses, so geht die Regierung auf die weibliche Linie nach gleichen Grundsätzen über."

4) Den Abg. Retemeyer, Oberbürgermeister von Braunschweig.

vermag die Landesversammlung sich gleichwohl der Ansicht nicht zu verschliessen, dass eine längere, ungewisse Fortdauer des im Gesetze vom 16. Februar 1879 vorgesehenen Provisoriums dem inneren Frieden und damit der Wohlfahrt des Herzogtums nicht förderlich sein würde. Die Landesversammlung hält sich bei Abgabe dieser Erklärung des Einverständnisses der Einwohnerschaft des Landes für versichert, die durchweg von dem lebhaften Wunsche beseelt ist, baldigst eine endgültige Ordnung der Regierungsverhältnisse herbeigeführt zu sehen.

Die Erreichung dieses Zieles haben bisher die Gegensätze verhindert, welche zwischen der Krone Preussen und dem derzeitigen Haupte der jüngeren Linie des Braunschweigischen Herzogshauses, deren Rechte in bezug auf den Braunschweigischen Thron durch die Neue Landschaftsordnung gewährleistet sind, bestehen und im Beschlusse des Bundesrates vom 2. Juli 1885 zum Ausdruck gebracht sind. Es liegt der Landesversammlung fern, zu diesen Gegensätzen nach der einen oder andern Richtung hin Stellung zu nehmen; dass sie verschwinden, liegt jedoch ohne Frage im Interesse des Herzogtums, und die Landesversammlung hält daher für geboten und den gegenwärtigen Zeitpunkt für geeignet, dass nicht sofort zur Wahl eines neuen Regenten geschritten, vielmehr zunächst an zuständiger Stelle der Versuch gemacht werde, auf eine Beseitigung der vorgedachten Gegensätze hinzuwirken. Dass dabei die berechtigten Interessen des Reiches einerseits und des Herzogtums andererseits voll gewahrt bleiben müssen, ist selbstverständlich.

Im Vertrauen auf den hochherzigen Sinn Sr. Majestät des Deutschen Kaisers und Königs von Preussen und das Pflichtgefühl Sr. Königlichen Hoheit des Herzogs von Cumberland und zu Braunschweig und Lüneburg gegenüber dem berechtigten Anspruche des Landes auf baldige endgültige Entscheidung richtet daher die Landesversammlung an den Hohen Regentschaftsrat den Antrag:

den Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrates zu ersuchen, die zur Beseitigung der bezeichneten Gegensätze geeigneten Schritte zu tun und zugleich diese Resolution zur Kenntniss der Königl. Preussischen Staatsregierung und Sr. Königl. Hoheit des Herzogs von Cumberland und zu Braunschweig und Lüneburg zu bringen."

Der Antrag, sofort zur Beratung verstellt, ward ohne Debatte einstimmig angenommen und der Landtag darauf bis auf weiteres vertagt.

Auf Grund des § 4 des Regentschaftsgesetzes hatte der Regentschaftsrat alsbald nach dem Tode des Prinzen Albrecht an den deutschen Kaiser das Ersuchen gerichtet, Sorge dafür tragen zu wollen, dass für die Dauer der provisorischen Regierungsverwesung das Verhältnis Braunschweigs zum Reiche, namentlich das Stimmrecht im Bundesrat der Reichsverfassung entsprechend geordnet und über die Ausübung der militärischen Hoheitsrechte die von Sr. Majestät für erforderlich erachtete Anordnung getroffen werde. Vom Reichskanzler war darauf dem Regentschaftsrat unterm 22. September die Mitteilung gemacht, der Kaiser habe von dem an ihn gerichteten Schreiben mit Dank Kenntnis genommen und wegen der geäusserten Wünsche „die geeignete Einleitung zu befehlen" geruht, sodass der Regentschaftsrat bei der Durchführung der ihm obliegenden wichtigen Aufgaben sich der vollen Unterstützung Sr. Majestät und Sr. Regierung gewiss halten dürfe. Nachdem nun der Landtag die obige Resolution abgegeben hatte, brachte das Staatsministerium sie, ihrem Schlussantrage gemäss, zur Kenntnis des Reichskanzlers, des preussischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten und des Herzogs von Cumberland. Das Schreiben an den

Reichskanzler war mit folgenden Bemerkungen begleitet:

„Die Resolution bekundet zunächst die Ansicht der Landesversammlung, dass eine längere ungewisse Fortdauer des im Landesgesetz vom 16. Februar 1879 vorgesehenen Provisoriums dem inneren Frieden und damit der Wohlfahrt des Herzogtums nicht förderlich sein würde, und weist darauf hin, dass die Einwohnerschaft des Landes durchweg von dem lebhaften Wunsche beseelt sei, baldigst eine endgültige Ordnung der Regierungsverhältnisse herbeigeführt zu sehen. Den Weg zur Erreichung dieses Zieles erblickt die Landesversammlung in der Beseitigung der Gegensätze, welche zwischen der Krone Preussen und dem derzeitigen Haupte der jüngeren Linie des Hauses Braunschweig bestehen und in dem Beschlusse des Bundesrates vom 2. Juli 1885 zum Ausdruck gebracht sind. Die Landesversammlung hält daher nach ihrer Resolution für geboten und den gegenwärtigen Augenblick für geeignet, dass nicht sofort zur Wahl eines Regenten geschritten, vielmehr zunächst an zuständiger Stelle der Versuch gemacht werde, auf eine Beseitigung jener Gegensätze hinzuwirken.

Wir können nicht umhin, auch unsererseits anzuerkennen, dass die provisorische Gestaltung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume schon jetzt nicht ohne nachteiligen Einfluss auf die öffentlichen politischen Verhältnisse des Landes, namentlich auf die Parteibildungen in demselben gewesen sind. Wir können ferner die Befürchtung nicht abweisen, dass jener nachteilige Einfluss zum Schaden des Landes und insbesondere auch einer neuen Regentschaft sich verschärfen und erweitern würde, wenn jetzt ohne weiteres der Regentschaftsrat und die Landesversammlung in dem durch das Gesetz vom 16. Februar 1879 vorgeschriebenen Verfahren die Wahl eines neuen Regenten bewirkten, ohne zuvor alles, was ihnen nach der Landesverfassung und der Stellung des Herzogtums im und zum Reiche möglich, getan zu haben, um zu bewirken, dass auf dem Wege, den die Resolution, wie oben ausgeführt, im Auge hat, an die Stelle des Provisoriums ein Definitivum, d. h. die Uebernahme der Regierung seitens des zur Thronfolge im Herzogtume nach der in der Landesverfassung beurkundeten Thronfolgeordnung berufenen Agnaten gesetzt werde.

Die Herzogliche Landesregierung ist nicht darüber im Zweifel, — und dies kommt auch in der Resolution der Landesversammlung zum Ausdruck —, dass auf jenem Wege die endgültige Ordnung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume ausgeschlossen sein würde, wenn die Tatsachen, welche den Bundesrat nach dem Inhalt des von ihm unterm 2. Juli 1885 gefassten Beschlusses bestimmt haben, die Ueberzeugung der verbündeten Regierungen dahin auszusprechen, dass die Regierung des Herzogs von Cumberland in Braunschweig mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung nicht vereinbar sei, noch jetzt unverändert fortbestehen, und wenn deren Beseitigung zurzeit unüberwindliche Hindernisse sich entgegenstellen. In der Oeffentlichkeit ist stets und bis in die neueste Zeit behauptet worden, dass jene Verhältnisse unverändert fortbeständen, dass insbesondere Seine Königliche Hoheit der Herzog von Cumberland die von ihm geltend gemachten Ansprüche auf Gebietsteile des Bundesstaates Preussen nicht ausdrücklich und zweifellos aufgegeben habe. Auch die Resolution der Landesversammlung geht von dieser Auffassung, welche der unsrigen entspricht, aus. In dem Augenblicke jedoch, wo das Herzogtum Braunschweig vor der Neuwahl eines Regenten steht, welche der Verlängerung des Provisoriums auf vermutlich lange Zeit gleichkommen würde, muss dem Herzogtume daran liegen, zunächst von zuständiger Stelle des Reichs eine Erklä-

rung zu erhalten, ob in der Tat die Tatsachen, welche in dem Bundesratsbeschlusse vom 2. Juli 1885 bekundet worden, auch im gegenwärtigen Augenblicke noch bestehen. Wird diese Frage bejaht, so knüpft sich daran für das Herzogtum die in der Resolution zum Ausdrucke gebrachte weitere und wichtigste Frage, ob angesichts der schwerwiegenden Interessen des Herzogtums, um welche es sich handelt, eine Beseitigung jener Tatsachen nicht möglich sei.

Das Herzogtum ist, seit es mit dem Tode des letzten Herzogs aus der älteren Linie des Hauses Braunschweig in die Lage gekommen, seine Regierungsverhältnisse auf Grund des Landesgesetzes vom 16. Februar 1879 zu regeln, stets, eingedenk seiner Pflichten gegen das Reich, bestrebt gewesen, die ihm aus seiner eigentümlichen Lage erwachsenden Aufgaben unter sorgfältiger Wahrung und Pflege des Reichsgedankens zu erfüllen. Dankbar hat das Herzogtum andererseits anzuerkennen, dass es stets auf solchem Wege die Unterstützung der Organe des Reichs gefunden hat. Die Herzogliche Landesregierung glaubt sich daher auch in der gegenwärtigen ernsten Lage des Herzogtums vor allem an die Hohe Reichsregierung wenden zu sollen. Euer Durchlaucht bitten wir zunächst ganz ergebenst um eine Mitteilung darüber, ob die Tatsachen, auf welche sich der Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 stützt, noch jetzt unverändert fortbestehen. Wenn dies der Fall, so erlauben wir uns ferner, der Lage des Herzogtums Rechnung tragend, zu Euerer Durchlaucht geneigter Erwägung zu verstellen, ob sich den Organen des Reichs Mittel und Wege bieten würden, auf die Ausgleichung der Gegensätze, welche zwischen der Krone Preussen und dem Herzoge von Cumberland bestehen, hinzuwirken. Daran knüpfen wir endlich die ganz ergebenste Bitte, die Anwendung der sich etwa bietenden Mittel in der bezeichneten Richtung herbeizuführen und von dem Ergebnisse uns gütigst Kenntnis zu geben.

Dem Bundesrat wird schon indirekt Anlass zu einer Stellungnahme zu der gegenwärtigen Gestaltung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume gegeben sein, wenn es sich um die demnächst erforderliche Prüfung der Legitimation der Braunschweigischen Bundesratsbevollmächtigten handelt.

Bei der Prüfung der Angelegenheit haben wir nicht übersehen, dass die Behinderung Seiner Königlichen Hoheit des Herzogs von Cumberland an der Uebernahme der Regierung des Herzogtums in dessen Verhältnis zum Bundesstaat Preussen seinen Grund hat, dass mithin, wenn es sich um Aenderungen jenes Verhältnisses handeln würde, die Entschliessungen der Hohen Königlich Preussischen Staatsregierung in Betracht kämen. Der Grund, welcher uns bestimmt hat, die Resolution der Landesversammlung zunächst der Hohen Reichsregierung zu unterbreiten, ist oben dargelegt. Wir haben aber nicht verfehlt, Abschriften der Resolution und dieses Schreibens dem Königlich Preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten mit einem Begleitschreiben zu geneigter Kenntnisnahme zu übermitteln. Es ist damit dem in der Resolution ausgesprochenen Ersuchen der Landesversammlung, die Angelegenheit auch der Königlich Preussischen Staatsregierung zu unterbreiten, entsprochen.

Wenn endlich noch in der Resolution beantragt worden, dieselbe Seiner Königlichen Hoheit dem Herzoge von Cumberland und zu Braunschweig und Lüneburg zu unterbreiten, so haben wir dem, wie wir Ew. Durchlaucht ganz ergebenst mitzuteilen nicht verfehlen, entsprochen, indem wir Abschrift der Resolution mit einem von allen weiteren

sachlichen Erörterungen oder Anträgen absehenden Begleitschreiben an jene Adresse zur Kenntnisnahme abgesandt haben.

Braunschweig, den 25. September 1906.

Herzogl. Braunschw.-Lüneb. Staatsministerium.
von Otto."

Während der Herzog von Cumberland sich darauf beschränkte, den Empfang der Resolution und des Begleitschreibens durch den Chef seiner Hofverwaltung mit Dank bestätigen zu lassen, gingen seitens des Reichskanzlers und des preussischen Ministers folgende Erwiderungen ein, beide datiert Homburg v. d. Höhe, den 3. Oktober 1906.

Vom Reichskanzler:

„Dem Herzoglich Braunschweig.-Lüneburgischen Staatsministerium beehre ich mich auf das an mich als Reichskanzler gerichtete Schreiben vom 25. v. Mts. zu erwidern, dass ich den Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885, durch welchen die Regierung des Herzogs von Cumberland in Braunschweig für nicht vereinbar erklärt worden ist mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung, für mich so lange als massgebend behandeln muss, als derselbe nicht durch einen neuen Beschluss des Bundesrats aufgehoben oder abgeändert worden ist. Einen solchen aufhebenden oder abändernden Beschluss herbeizuführen, sehe ich mich nicht in der Lage.

Demgemäss habe ich die Möglichkeit einer Uebernahme der Regierung von Braunschweig durch den Herzog von Cumberland unter der obwaltenden Sachlage ausser Betracht zu lassen.

Es ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass ich eine weitere Antwort auf die von dem Herzoglich Braunschweigisch-Lüneburgischen Staatsministerium an mich gestellten Fragen, welche die Möglichkeit einer Regierung des Herzogs von Cumberland in Braunschweig zur Voraussetzung haben, zurzeit nicht zu geben vermag. Die in dem Schreiben des Herzoglichen Staatsministeriums wie auch in der damit mitgeteilten Resolution des Braunschweigischen Landtags zum Ausdruck gebrachten reichstreuen Gesinnungen geben die Zuversicht, dass das Herzogliche Staatsministerium auch bei der ihm jetzt obliegenden Regelung der Verhältnisse im Herzogtum die allgemeinen Reichsinteressen im Auge behalten wird.

Der Reichskanzler.
von Bülow."

Vom preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten:

„Dem Herzoglich Braunschweig.-Lüneburgischen Staatsministerium beehre ich mich auf das an das Königliche Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten gerichtete Schreiben vom 25. v. M. mitzuteilen, dass die in dem Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 aufgeführten Gründe, aus denen damals die Regierung des Herzogs von Cumberland für nicht vereinbar erklärt worden ist mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung, nach der Ueberzeugung der Königl. Staatsregierung noch heute Geltung haben. In dem durch den früheren Beschluss gekennzeichneten Verhältnis des Herzogs zu Preussen ist eine entscheidende Aenderung nicht eingetreten. Auch bestehen noch immer, und zwar unter mindestens stillschweigender Duldung des Herzogs, welfische Bestrebungen, die sich in ihrem Endziel auf die preussische Provinz Hannover erstrecken. Es kann Preussen nicht zugemutet werden, dass es in dem benachbarten Bundesstaat

eine welfische Regierung dulde, durch die der preussische, unter dem Schutze der Reichsverfassung stehende Besitzstand gefährdet werden würde.

Die Königl. Staatsregierung würde hiernach einem etwaigen Antrag auf Aufhebung oder Abänderung des Bundesratsbeschlusses vom 2. Juli 1885 ihre Zustimmung versagen müssen. Sie glaubt auch zur Zeit nicht in der Lage zu sein, ihrerseits Schritte zu unternehmen, um eine Aenderung des in dem Bundesratsbeschluss gekennzeichneten Verhältnisses des Herzogs zu Preussen herbeizuführen.

Der Königlich Preussische Minister der auswärtigen Angelegenheiten.
von Bülow."

Der Empfang dieser Schreiben veranlasste den Regentschaftsrat sofort, den Landtag auf den 18. desselben Monats wieder zusammenzurufen. Auch machte er wenige Tage hernach Mitteilung von einem Schriftenwechsel, der zwischen dem Herzog von Cumberland und dem deutschen Kaiser, sowie dem Reichskanzler infolge der durch die Landtagsresolution gegebenen Anregung stattgefunden hatte.

Das Schreiben des Herzogs von Cumberland an „Des Deutschen Kaisers und Königs von Preussen Majestät" lautete:

Durchlauchtigster Grossmächtigster Kaiser und König
freundlich lieber Vetter und Bruder!

Die Resolution, welche die Landesversammlung des Herzogtums Braunschweig zur neuen Ordnung der Regierungsverhältnisse des Herzogtums am 25. v. Mts. angenommen und das Herzogliche Staatsministerium mir zur Kenntnis gebracht hat, gibt mir Anlass, an Eure Kaiserliche und Königliche Majestät mit einer freundlichen Bitte mich zu wenden.

Es ist mein Wunsch, eine endgültige Ordnung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume Braunschweig auf dem Wege herbeigeführt zu sehen, dass ich und mein ältester Sohn Prinz Georg Wilhelm unsere Rechte auf die Regierung im Herzogtume auf meinen jüngsten, nach Braunschweigischem Hausgesetz volljährigen Sohn Prinzen Ernst August übertragen und dass dieser als Herzog die Regierung übernimmt. Mir und meinem ältesten Sohne, sowie dessen Deszendenz, würde die Succession in Braunschweig für den Fall vorbehalten bleiben, dass die Linie meines jüngsten Sohnes erlöschen sollte.

Die Verzichtleistung auf den Braunschweigischen Thron würden ich und mein ältester Sohn aussprechen, sobald die Gewissheit besteht, dass der Regierungsübernahme meines jüngsten Sohnes keine Hindernisse entgegenstehen.

Diese meine Absicht und meinen Wunsch bitte ich dem Allergnädigsten Wohlwollen Eurer Kaiserlichen und Königlichen Majestät empfehlen zu dürfen.

Mit der Versicherung der vollkommensten Hochachtung und Freundschaft verbleibe ich

Euerer Kaiserlichen und Königlichen Majestät
freundwilliger Vetter und Bruder

Gmunden, den 2. Oktober 1906. m. p. Ernst August.

Der Reichskanzler hatte gleichzeitig Abschrift dieses Handschreibens erhalten mit dem Ersuchen, von dessen Inhalt, sobald er es für angezeigt halte, dem Bundesrat Kenntnis zu geben und mit der ferneren „freundlichen Bitte", der Verwirklichung des Sr. Maj. dem Kaiser unterbreiteten Vorschlages geneigte Unterstützung angedeihen lassen zu wollen.

Vom Kaiser war die nachstehende Erwiderung erfolgt:

„Jagdhaus-Rominten, den 5. Oktober 1906.

An
des Prinzen Ernst August von Grossbritannien und Irland, Herzogs von Cumberland, Königliche Hoheit.

Durchlauchtigster Fürst, freundlich lieber Vetter!

Euerer Königlichen Hoheit Schreiben vom 2. Oktober habe ich zu erhalten die Ehre gehabt. Die Regierung in Braunschweig ist durch Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 in der nach Lage der Verhältnisse durch die Interessen des Reichs gebotenen Weise geregelt. Als berufener Hüter dieser Interessen muss ich Anstand nehmen, zu einer Neuregelung die Hand zu bieten, solange die Sach- und Rechtslage unverändert fortbesteht, die zu gedachtem Bundesratsbeschlusse geführt hat. Der Inhalt Euerer Königlichen Hoheit Schreibens bietet aber keinen Grund, diese Lage als verändert anzusehen.

Ich sehe mich daher ausser Stande, der mir von Euerer Königlichen Hoheit ausgesprochenen Bitte näher zu treten.

Euere Königliche Hoheit bitte ich, die Versicherung der ausgezeichnetsten Hochachtung entgegenzunehmen, mit der ich bin

Euerer Königlichen Hoheit
freundlich und ergebener Vetter
Wilhelm
Deutscher Kaiser, König von Preussen."

Der Reichskanzler hatte unterm 7. Oktober geantwortet, er müsse sich betreffs der erbetenen Mitteilung des ihm zugegangenen Schreibens an den Bundesrat eine Entschliessung vorbehalten, sehe sich aber zu seinem Bedauern ausser Stande, die gewünschte Unterstützung des Sr. Maj. dem Kaiser unterbreiteten Vorschlages zuzusagen. Die Gesichtspunkte, nach denen er als Reichskanzler, wie als preussischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten pflichtmässig die braunschweigische Frage zu behandeln habe, seien in zwei in dieser Eigenschaft von ihm mit Genehmigung Sr. Maj. des Kaisers an die braunschweigische Regierung gerichteten, inzwischen der Oeffentlichkeit übergebenen Schreiben dargelegt. „Von dem in diesen Schreiben eingenommenen Standpunkte aus glaube ich in Ew. Königl. Hoheit Vorschlag eine für die Reichsinteressen annehmbare Lösung nicht erblicken zu können."

Von diesem Schriftwechsel war dem braunschweigischen Staatsministerium seitens des Herzogs von Cumberland Nachricht gegeben (Schreiben vom 9. Oktober) mit der Erklärung, dass er die von der Landesversammung am 25. September einstimmig gefasste Resolution, weil sie für das legitime Recht eintrete, als deutscher Fürst mit warmer Freude begrüsst und durch sein Schreiben an Sr. Maj. den deutschen Kaiser seiner besten Ueberzeugung nach das weitgehendste Entgegenkommen bewiesen habe, um so lebhafter daher die Abweisung seiner Bitte bedauern müsse.

„Die für die Ablehnung meines Vorschlages angeführten Gründe, so heisst es dann weiter, vermag ich in keiner Richtung anzuerkennen, denn durch die von mir vorgeschlagene Neuregelung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume wird meines Erachtens die Sach- und Rechtslage wesentlich verändert und ganz unerfindlich ist mir, inwiefern die Regierungsübernahme meines jüngsten Sohnes im Herzogtum Braunschweig die Inter-

essen des mächtigen Deutschen Reiches sollte gefährden können. Ich beschränke mich hier nur darauf hinzuweisen, dass der Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885, wie schon der Wortlaut ergibt, nur gegen mich, nicht auch gegen die Mitglieder meines Braunschweig-Lüneburg'schen Hauses sich richtet.

An vorstehende Mitteilungen, welche das Land Braunschweig und besonders die Landesversammlung über den im Sinne der Resolution vom 25. v. Mts. von mir unternommenen Ausgleichsversuch und über dessen Zurückweisung aufklären sollen, knüpfe ich das hiermit an Herzogliches Staatsministerium gerichtete dringende Ersuchen,

dieses mein Schreiben mit den Anlagen ohne Verzug, wie mit den an Herzogliches Staatsministerium gerichteten Noten des Deutschen Reichskanzlers und des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten vom 3. d. Mts. geschehen ist, durch die amtlichen „Braunschweigischen Anzeigen" zur öffentlichen Kenntnis zu bringen und, worauf ich ganz besonderes Gewicht lege, der Landesversammlung vorzulegen, deren erneute Tagung bevorsteht.

Ernst August
Herzog zu Braunschweig und Lüneburg."

Unter Bezugnahme auf diesen Briefwechsel stellte das Staatsministerium in einem kurz vor Wiederbeginn der Landtagsverhandlungen, am 15. Oktober, der Landesversammlung übermittelten Schreiben fest, dass der durch die Resolution vom 25. September eingeleitete Versuch, eine endgültige Ordnung der Regierungsverhältnisse auf dem gemeinschaftlich vom Landtage und der Landesregierung beschrittenen Wege herbeizuführen, als ergebnislos zu bezeichnen sei und ergebnislos bleiben werde, solange nicht die Ansprüche auf Hannover vom Herzog von Cumberland für sich und seine Söhne in unzweideutiger Weise aufgegeben sein würden. An die Landesversammlung ward demnach das Ersuchen gerichtet, ihr Einverständnis damit zu erklären, dass nunmehr die Wahl eines Regenten nach Massgabe des Gesetzes vom 16. Februar 1879 „in die Wege geleitet werde". Allein, wie vertrauliche Beratungen der Landtagsmitglieder alsbald ergaben, war für ein solches Vorgehen eine Mehrheit nicht sofort zu finden. Man war nicht gewillt, nach dem ersten Misserfolg auf den Versuch der Herbeiführung des ersehnten „Definitivum" zu verzichten. Freilich, der zur Beseitigung „des unhaltbaren Zustandes einer dauernden Regentschaft" von einer zahlreichen Volksversammlung einstimmig vorgeschlagene Weg, den braunschweigischen Staat „durch eine Verfassungsänderung zu einem freien deutschen Staate zu erklären, in welchem die Staatsgewalt durch eine auf Grund des allgemeinen gleichen und direkten Wahlrechts gewählte Volksvertretung ausgeübt wird" — dieser Weg schien niemandem gangbar. Aber nicht eher sollte zur Wahl eines Regenten geschritten werden, als alle Mittel zur Erwirkung eines Ausgleichs zwischen der Krone Preussen und dem Hause Hannover erschöpft seien, und nach glaubhaften Mitteilungen, die über die Stimmung des Hofes zu Gmunden bekannt geworden, durfte man annehmen, es seien von dort noch weitere Zugeständnisse zu erwarten. Die ablehnende Haltung des Reichskanzlers in betreff der erbetenen Vermittelung ward allgemein bedauert, eine Anrufung des Bundesrats zurzeit für zwecklos erachtet. Dagegen meinte man, dem erwünschten Ziele vielleicht näher kommen zu können, wenn die Landesversammlung zu dem bisherigen Haupthindernisse einer Verständigung zwischen Preussen und dem Hofe zu Gmunden, dem Anspruche des Herzogs von Cumberland auf Hannover ausdrücklich und entschieden Stellung nehme: es „werde den Zweck haben, Klarheit über die Auffassung der Landesversammlung zu schaffen und,

wenn irgend möglich, Sr. Königl. Hoheit den Herzog von Cumberland zu bestimmen, auf die fraglichen Ansprüche zu verzichten." Diesen Anschauungen entsprach der Bericht der staatsrechtlichen Kommission vom 19. Oktober.

„Der Verzicht auf Hannover", wird dort gesagt, „ist nach Ansicht der staatsrechtlichen Kommission die Grundlage, auf der allein die im Interesse des Landes dringend wünschenswerte Verständigung erreicht werden kann ... Die Frage ob der Verzicht auf Hannover angängig sei, ist schon seit so langer Zeit erörtert und ohne Zweifel auch von Sr. Königl. Hoheit dem Herzoge von Cumberland so ernst und eingehend erwogen worden, dass die Fassung eines endgültigen Entschlusses durch den Herzog im Hinblick auf dessen Pflichten dem Lande gegenüber binnen kurzer Frist würde erwartet werden dürfen; und es erscheint daher angezeigt und unbedenklich, dem Regentschaftsrate zu empfehlen, bis zum Ablaufe einer solchen Frist von der Vorbereitung der Wahl eines Regenten Abstand zu nehmen.

Würde auch dieser Versuch ohne Erfolg bleiben, so könnte der Landesversammlung wenigstens das Anerkenntnis nicht versagt werden, dass sie den Ausgleich zwischen der Krone Preussen und dem Herzoge von Cumberland zwar unter rückhaltloser Anerkennung der Rechte des Herzogl. Hauses, aber auch unter Wahrung der Interessen des Reiches redlich angestrebt habe."

Die Anträge der Kommission gingen hiernach dahin, die Landesversammlung möge

1) ihre Ueberzeugung aussprechen, dass ohne einen endgültigen und vorbehaltlosen Verzicht der sämtlichen Agnaten des Herzogl. Hauses auf Hannover die im Interesse des Landes dringend wünschenswerte Verständigung zwischen der Krone Preussen und dem Herzog von Cumberland nicht zu erhoffen sei,

2) den Regentschaftsrat ersuchen, diesen Beschluss zur Kenntnis des Herzogs von Cumberland, sowie der preussischen Regierung zu bringen,

3) dem Regentschaftsrat anheimgeben, einstweilen den Landtag zu vertagen und erst dann wieder zusammentreten zu lassen, wenn entweder eine die Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen Regentschaftsrat und Landesversammlung erfordernde Erklärung Sr. Königl. Hoheit eingegangen oder, ohne dass solches geschehen, eine Frist von drei Monaten verstrichen sein wird[1]).

---

1) Der Kommissionsbericht übt zugleich eine scharfe, aber sachlich gerechtfertigte Kritik an dem abweisenden Verhalten des Reichskanzlers gegenüber dem Ansuchen der Landesversammlung vom 25. September, bew. der gleichzeitigen Anfrage des Staatsministeriums, ob die Voraussetzungen, auf die sich der Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 stütze, noch fortbeständen. Es heisst darüber im Kommissionsbericht: „Die Erfüllung dieses Wunsches durfte nicht abgelehnt werden mit der Begründung, dass der Bundesratsbeschluss für den Reichskanzler massgebend sein müsse, solange er nicht aufgehoben oder abgeändert sei. Nicht der Reichskanzler, sondern der Bundesrat, der den Beschluss gefasst hat, war zuständig, die aufgeworfene Frage zu beantworten, und es wäre nach Ansicht der Kommission erforderlich gewesen, eine entsprechende Erklärung der genannten Körperschaft zu erwirken. Dass der Reichskanzler seinerseits eine Aufhebung des Beschlusses vom 2. Juli 1885 herbeiführen solle, ist ihm von keiner Seite zugemutet. Der Kommission ist keine Verfassungsbestimmung oder sonstige Norm bekannt, die den Reichskanzler ermächtigte, eine ihm als Vorsitzenden des Bundesrats unterbreitete, die wichtigsten Interessen eines Einzelstaats berührende, zur Zuständigkeit des Bundesrats gehörende Frage dieser Körperschaft nicht vorzulegen, vielmehr — wenn auch nach seiner gewissenhaften Ueberzeugung — selbständig zu beantworten." Gewiss nicht! Gesch.-Ordnung für den Bundesrat § 9. Auch die Rechtfertigung des Reichskanzlers in der Reichstagssitzung vom 1. Mai d. J. widerlegt diesen Vorhalt nicht, sondern wiederholt nur die Begründung des Schreibens vom 3. Oktober, die sich mit dem tatsächlichen Inhalt des gestellten Ersuchens gar nicht deckt.

Am 23. Oktober ward im Landtage über diese Anträge beraten. Nach einigen einleitenden Bemerkungen des Berichterstatters ergriff der Staatsminister von Otto das Wort, stimmte namens des Regentschaftsrates dem Kommissionsbericht darin bei, dass nur bei einem offenen und ehrlichen Verzicht auf Hannover der Regierung eines Mitgliedes des Hauses Braunschweig Hindernisse nicht entgegenstehen würden, erklärte, dass in einem solchen Falle die Landesregierung die Beseitigung etwa sich noch erhebender Schwierigkeiten nach besten Kräften anstreben werde, und bat, sofern für eine endgültige Entschliessung des Herzogs von Cumberland die von der Kommission vorgeschlagene weitere Frist genehmigt werde, nach Möglichkeit dahin wirken zu wollen, dass der Widerstreit der Parteiungen sich nicht noch weiter verschärfe, sondern dem Herzogtum der innere Friede tunlichst bewahrt werde. Die Abstimmung über die Kommissionsanträge ergab dann deren einmütige Annahme.

Es vergingen nun einige Monate gespannter Erwartung. Während in Gmunden die Entschliessung sich von Woche zu Woche verzögerte, entfalteten die welfischen Parteien in Wort und Schrift eine Agitation von zügelloser Heftigkeit, die sich unausgesetzt in den leidenschaftlichsten und gehässigsten Angriffen auf den leitenden Minister Luft machte und in Stadt und Land Massenversammlungen und Massendemonstrationen mit demagogischem Geschick in Szene setzte[1]).

Endlich, am 15. Dezember, löste ein dem braunschweigischen Staatsministerium zugehendes Schreiben den Druck der Gemüter. Der Herzog von Cumberland ersuchte das Ministerium, dem Regentschaftsrat und der Landesversammlung seine Entschliessungen dahin mitzuteilen:

„Ich erkenne es dankbar an, dass die Landesversammlung durch Aussetzung der Regentenwahl dem Wunsche nach Erledigung der Angelegenheit durch Mich, den Rechten Meines Hauses entsprechend, Geltung verschafft hat. Freilich muss Ich der Landesversammlung die Berechtigung bestreiten, Mir und Meinem Hause eine Verzichtsbedingung zu stellen, die weder in der Landes- noch in der Reichsverfassung ihre Begründung findet.

Meine Uebernahme der Regierung des Herzogtums war und ist von keiner Bedingung abhängig. Selbstverständlich bin Ich verpflichtet, wie die Landesverfassung so auch die Reichsverfassung in allen Stücken zu beobachten. Diese Pflicht ergab sich aber aus der Mir zugefallenen Erbfolge im Herzogtume Braunschweig ganz von selbst. Und ebenso ergibt sich aus Meinem Erbrechte, dass niemand — weder die Braunschweigische Landesversammlung, noch eine deutsche Staatsregierung, noch auch das Reich selbst — etwas anderes von Mir verlangen kann und darf, als dass Ich diese Pflicht gegen Kaiser und Reich gewissenhaft erfülle.

Im Bewusstsein dieser Pflicht habe Ich die Reichsverfassung ausdrücklich und feierlich anerkannt. Ich habe allerdings Meine Ansprüche auf die Krone Hannover nicht aufgegeben, halte aber, gestützt auf namhafte staatsrechtliche Autoritäten und Gutachten, sowie auf analoge Präzedenzfälle im Deutschen Reiche, diesen Anspruch mit der rückhaltlosen Anerkennung des Reichsverfassung für durchaus vereinbar. Dabei bin

1) Eine nicht geringe Förderung bot diesem Treiben, namentlich in seiner Richtung gegen vermeintlich preussische Bevormundungen und Uebergriffe der von der Mehrzahl der preussischen Zeitungen bei Beurteilung der hiesigen Vorgänge angeschlagene, überhebende und schulmeisternde Ton, der dem bescheidenen Mass der Einsicht in die Sach- und Rechtslage durchaus nicht entsprach und vielfach verbitternd gewirkt hat.

Ich Mir Meiner Pflicht genau bewusst, ihn niemals anders als auf reichsverfassungsmässigem Wege geltend machen zu dürfen. Es ist dies von Mir wiederholt öffentlich ausgesprochen und ebenso erklärt worden, dass jedes den Frieden des Deutschen Reiches und der ihm angehörenden Staaten störende oder bedrohende Unternehmen Meinen Absichten fernliegt, dass Ich als deutscher Fürst Mein deutsches Vaterland treu und aufrichtig liebe und nie wissentlich veranlassen oder gutheissen werde, dass mit den zu Meiner Verfügung stehenden Mitteln feindliche Unternehmungen gegen des Königs von Preussen Majestät oder den preussischen Staat angestiftet oder gefördert werden.

Ich erhoffe deshalb auch heute noch die Verwirklichung Meines Rechtsanspruchs auf die Krone Hannover nur und allein durch eine freie Tat des deutschen Kaisers, Königs von Preussen Majestät und des Deutschen Reiches, — wahrlich nicht durch fremde Macht und Hilfe. In dieser Hoffnung weiss Ich Mich auch in voller Uebereinstimmung mit allen Hannoveranern, die in der überaus schweren, über Volk und Fürstenhaus verhängten Prüfung Mir die Treue halten, dabei aber ebensowenig wie Ich selbst vergessen, dass die gewissenhafte Erfüllung der Pflicht gegen das deutsche Vaterland es von uns erheischt, nicht Einzelinteressen über Recht und Frieden der Gesamtheit zu stellen und zu deren Schaden und Gefahr zu verfolgen.

Gleichwohl will man in diese Meine Versicherungen kein Vertrauen setzen. Man sagt, Ich würde den braunschweigischen Thron zum Mittelpunkte preussenfeindlicher, welfischer Agitationen machen.

Ich beklage dieses nicht durch Mich verschuldete Misstrauen. Zu seiner Beseitigung aber steht Mir zurzeit nur die Versicherung zu Gebote, dass, wenn Ich Mein Wort gebe, wie Ich es in dieser Sache getan, die Welt wissen soll, es sei ein festes und sicheres Wort, an dem zu drehen und zu deuteln Niemandem gestattet ist.

Aber eben deshalb, weil alle Welt sich auf Mein Wort verlassen soll, kann und darf Ich einen Verzicht auf die Krone von Hannover, wie er von Mir verlangt wird, nicht aussprechen. Ich habe auch zu Meinen deutschen Mitfürsten, insbesondere zu Seiner Majestät dem deutschen Kaiser, Könige von Preussen das feste Zutrauen, dass sie in Meiner Lage einen solchen Verzicht genau ebensowenig vollziehen würden wie Ich.

Geboren am Throne des Königreichs Hannover; in der Schlacht von Langensalza an der Seite Meines Königlichen Vaters im Kampfe für eine Sache, die damals so vielen, jetzt reichstreuen Fürsten mit Uns gemeinsam war; mit Ihm bittend um einen annehmbaren Frieden und abgewiesen; Sein Erbe, nicht zwar im tatsächlichen Besitze des Thrones, aber in der rechtlichen Verwahrung gegen die Unserm Lande und Haus angetane Gewalt; getragen wie Er von einer Liebe der Hannoveraner, die seit 40 Jahren als leuchtendes Beispiel deutscher Treue der Stolz des gesamten deutschen Volkes sein müsste — und da sollte, da könnte Ich dies Erbe der Liebe und Treue verleugnen?

Es erfüllt Mich mit tiefem Schmerz, dass so manche Braunschweiger diese Unmöglichkeit nicht verstehen. Ich begreife das Verlangen der Landesversammlung nicht und lege ihr, sowie dem ganzen braunschweigischen Volke die Frage vor, was dem Herzogtum mit einem Fürsten gedient sein könnte, der mit solcher Verleugnung und Selbsterniedrigung, mit solchem Verrat an Treue und Glauben sich den Einzug in die Stadt Heinrichs des Löwen erkaufen möchte.

Es ist dies aber auch eine Lebens- und Ehrenfrage deutscher Monarchie, die nicht nur Mich und Mein Haus, sondern alle Meine deutschen Mitfürsten angeht.

Wenn Ich mich danach mit Rücksicht auf Ehre und Gewissen ausser Stande sehe für Mich auf die Ansprüche auf die Krone Hannover zu verzichten, so bin Ich Mir doch der Aufgabe wohl bewusst, Meine fürstliche Pflicht gegen Braunschweig ebenso treu und gewissenhaft zu erfüllen wie gegen Hannover.

Deshalb bin Ich, wie Meine beiden Söhne, von dem lebhaftesten Wunsche beseelt, in dem Uns so teuren Herzogtume Braunschweig, mit dem Unser Haus durch eine fast tausendjährige Geschichte nicht minder wie mit Hannover verknüpft ist, wieder eine tatsächliche Ordnung der Regierung hergestellt zu sehen, die der Verfassung des Herzogtums, wie den Rechten Unseres Hauses entspricht. Mit dankbarer Freude habe Ich stets die in diesem Sinne ergangenen Kundgebungen der treuen Braunschweiger begrüsst und mit besonderer Genugtuung habe Ich aus der Resolution der Landesversammlung vom 25. September d. Js. ersehen, dass es auch der einstimmige Wunsch der verfassungsmässig berufenen Vertretung des braunschweigischen Volkes ist, dass die Regierung des Herzogtums wieder durch ein Mitglied des angestammten Herrscherhauses ausgeübt werde. Um dies zu ermöglichen, haben Ich und Mein ältester Sohn Uns entschlossen, Unsere persönlichen Interessen und Wünsche dem Interesse des Landes zu opfern und so habe Ich Mich in Meinem Schreiben an Seine Majestät den deutschen Kaiser, König von Preussen vom 2. Oktober d. Js. erboten, für Mich und Meinen ältesten Sohn und dessen Deszendenz auf die Regierung des Herzogtums zu Gunsten Meines jüngsten Sohnes zu verzichten, so dass Mir, Meinem ältesten Sohne und seiner Deszendenz nur nach dem Erlöschen der Linie Meines jüngsten Sohnes die Nachfolge im Herzogtume vorbehalten bliebe, im Einklange mit feststehenden Grundsätzen des deutschen Staatsrechts.

Zu Meinem grössten Bedauern hat Seine Majestät der deutsche Kaiser, König von Preussen diesem Angebot keine Folge gegeben. Wie Ich schon in Meinem Schreiben an das Herzogliche Staatsministerium vom 9. Oktober d. Js. hervorgehoben habe, kann Ich die dafür angegebenen Gründe nicht als zutreffend anerkennen.

Der Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 richtet sich nur gegen Meine Person, nicht gegen mein Haus. Das ergibt sich unzweideutig aus seinem Wortlaut. Es folgt aber auch aus seinem Inhalt. Nur Ich bin gegenwärtig in der Lage, Ansprüche auf Gebiete zu erheben, die sich in preussischem Besitze befinden. Nur von Mir wird — wenn auch ohne Berechtigung — gesagt, dass Ich Mich in einem dem verfassungsmässig gewährleisteten Frieden unter Bundesgliedern widersprechenden Verhältnisse zu dem Bundestaate Preussen befinde. Bei Meinen Söhnen treffen beide Gründe nicht zu. Selbst wenn es aber richtig wäre, dass die Stellungnahme des Chefs des Hauses auch den Mitgliedern zugerechnet werden müsste, so würde doch dieser Einwand bei Durchführung Meines Vorschlages hinfällig werden. Denn, wenn Mein jüngster Sohn regierender Herzog von Braunschweig würde, würden er und seine Nachkommen eine neue, selbständige Linie begründen, die von Meiner und Meiner Nachfolger Hausgewalt völlig unabhängig wäre. Es würde also der Zustand hergestellt, wie er bis 1884 bestanden hat.

So wenig der Hochselige Herzog Wilhelm wegen seiner Eigenschaft als Agnat Unseres Gesamthauses und wegen seiner möglichen Ansprüche auf die Krone Hannover, auf die er nie verzichtet hat und auf die zu verzichten von ihm niemals verlangt ist — dies hat er Mir wiederholt ausdrücklich versichert — von der Regierung seines Herzogtums ausgeschlossen werden konnte, so unbegründet wäre die Ausschliessung Meines jüngsten Sohnes.

Ausserdem aber ist Mein jüngster Sohn bereit, wenn es von ihm verlangt wird, für sich und seine Deszendenz auf seine eventuellen Ansprüche auf Hannover zu verzichten; mehr kann er nicht tun, um die Hindernisse seiner Thronbesteigung zu beseitigen.

Wenn Mein Sohn die Regierung in Braunschweig übernähme, so ist es sein fester Wille, allen seinen Bundespflichten nachzukommen, namentlich auch gegen das Königreich Preussen und insbesondere in Bezug auf Hannover. Regierung und Landesversammlung, wie das braunschweigische Volk, würden ihn darin unterstützen und auch zu den Hannoveranern habe Ich die feste Zuversicht, dass sie alles unterlassen würden, was geeignet wäre, die Stellung Meines jüngsten Sohnes in Braunschweig zu erschweren, wie sie es während so langer Zeit unterlassen haben, den Hochseligen Herzog Wilhelm in die politischen Fragen zu verwickeln.

Nach alledem muss Ich Meinen Vorschlag nach wie vor als eine geeignete Lösung der braunschweigischen Frage ansehen und Ich will die Hoffnung noch nicht aufgeben, dass diese Lösung auch von Kaiser und Reich, wie von der Braunschweigischen Landesversammlung als geeignet anerkannt wird.

Die Landesversammlung wird bei ihrem Beschlusse vom 23. Oktober d. Js. die Rechtsfrage geprüft haben; doch liegt die Annahme wohl nicht fern, dass sie zu ihrer Entschliessung wesentlich durch das Antwortschreiben Seiner Majestät des deutschen Kaisers, Königs von Preussen auf Mein Angebot bestimmt ist.

Nun muss Ich annehmen, dass Seine Majestät als berufener Schirmherr des Rechtes, der seine hohe Achtung vor Gesetz und Recht bei so vielen Anlässen öffentlich bezeugt hat, bei der Ablehnung Meines Angebotes Allerhöchst-Sich von rechtlichen Erwägungen hat leiten lassen. Ich muss dies umsomehr annehmen, als die politischen Vorteile, die für das Königreich Preussen durch eine blosse Machtentscheidung der braunschweigischen Frage vielleicht erhofft werden könnten, mit einer Verletzung der geltenden Rechtsordnung und der damit notwendig verbundenen Erschütterung des Rechtsbewusstseins, sowie mit einer Gefährdung der Selbständigkeit aller einzelnen Bundesstaaten, — einer der wichtigsten Grundlagen der Reichsverfassung — doch zu teuer erkauft wären.

Da es sich also Meines Dafürhaltens um eine verschiedene, rechtliche Beurteilung der Sachlage handelt, so gebe Ich anheim, die strittige Rechtsfrage:

> ob Mein jüngster Sohn bei Durchführung Meiner Vorschläge die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die sich aus der Reichs- und Landesverfassung für seine Thronbesteigung im Herzogtum Braunschweig ergeben,

einem Präzedenzfalle aus jüngster Zeit folgend, der Entscheidung des Reichsgerichtes als Schiedsgericht zu unterbreiten.

Demgemäss ersuche Ich den Regentschaftsrat und die Landesversammlung, die zur Verwirklichung Meiner Anheimgabe erforderlichen Schritte zu unternehmen."

Wien-Penzing, den 15. Dezember 1906.

Ernst August,
Herzog zu Braunschweig und Lüneburg.

Das Staatsministerium liess das Schreiben unverzüglich der Landesversammlung zugehen, mit dem Bemerken, dass der Regentschaftsrat sich die Entschliessungen, zu denen es Anlass geben werde, noch vorbehalten müsse.

Die Sprache des Herzogs machte auch in Kreisen, die den Bestrebungen der welfischen Parteigänger völlig fern gestanden hatten, einen durchaus günstigen Eindruck. Dass der Herzog die ihm bewahrte Treue den Hannoveranern auch seinerseits nicht verleugnen und den Einzug seiner Dynastie in Braunschweig nicht durch einen Verzicht auf seine Stammlande erhandeln wollte, war ein Zeichen ehrenhaften Sinnes. Der in Vorschlag gebrachte Ausweg — Verzicht des Thronanwärters und seines ältesten Sohnes auf Braunschweig zu gunsten des jüngeren Prinzen bei gleichzeitiger Verzichtleistung des Letzteren für sich und seine Deszendenz auf die hannoverschen Lande — schien auch für Preussen nicht von vornherein schlechthin ungangbar zu sein, da den persönlichen Verhältnissen der beiden Fürsten nach mit aller Wahrscheinlichkeit zu erwarten war, dass die vorbehaltenen Ansprüche auf Hannover nicht weiter vererbt, sondern mit den beiden Prätendenten dermaleinst auch wieder erlöschen, also kaum eine ernstere Bedeutung haben würden. Mindestens liess sich über das Anerbieten weiter verhandeln. Allerdings hatte der Landtag, dem Erachten des Regentschaftsrates folgend, die Ueberzeugung ausgesprochen, es werde ohne endgültigen, vorbehaltlosen Verzicht sämtlicher Agnaten des Herzogl. Hauses auf Hannover die Nachfolge in Braunschweig nicht zu erlangen sein, aber die Entscheidung darüber, welche Bedingungen für die Zulassung zur braunschweigischen Thronfolge im Interesse des Reiches, wie Preussens, zu stellen seien, lag doch allein beim Bundesrat. Die in neuerer Zeit eingetretenen verwandtschaftlichen Beziehungen des Herzogs zu mehreren deutschen Fürstenhäusern mochten auch im Bundesrat vielleicht Neigung hervorrufen, einen Ausgleich zu erleichtern und zu befördern. Für ein schiedsgerichtliches Urteil, wie bei dem lippeschen Thronstreit, war hier, wo keine Rechts-, sondern nur eine politische Frage vorlag, überall kein Raum gegeben. Aber der Bundesrat musste sprechen. Denn ob die Voraussetzungen, auf welche der Beschluss vom 2. Juli 1885 sich gründete, auch jetzt noch zutreffend seien, durfte mindestens fraglich erscheinen. Jener Beschluss richtete sich in seinem Tenor nur gegen die Person des Herzogs von Cumberland und die in ihrer Tragweite darüber hinausgreifende Begründung, entnommen aus der Aufrechterhaltung der Ansprüche auf Hannover, ward hinfällig in betreff des Prinzen Ernst August, der bei Zulassung in Braunschweig auf jene Ansprüche unbedingt, für sich und seine Deszendenz, zu verzichten bereit war. Es schien daher, wofern man nicht den Rechtsboden völlig unter den Füssen verlieren wollte, vor allen weiteren Schritten unerlässlich, eine Entscheidung des Bundesrates darüber herbeizuführen, ob ungeachtet der geänderten Sachlage der Beschluss vom 2. Juli 1885 auch jetzt noch als rechtsbeständig anzusehen sei.

Diesen Anschauungen, die in wiederholten Beratungen der staatsrechtlichen Kommission sich nachdrücklich geltend machten, entsprach der Regentschaftsrat nach einigem Zögern, dann aber aus eigner Entschliessung durch einen am 10. Januar einstimmig beschlossenen „Antrag Braunschweigs an den Bundesrat, betreffend die Gestaltung der Regierungsverhältnisse im Herzogtum Braunschweig". Die Eingabe gibt zunächst einen Ueberblick über die durch den Tod des Prinzen Albrecht herbeigeführten Ereignisse und fährt dann fort:

„Die braunschweigische Regierung ist zu der Ansicht gelangt, dass die Sach- und Rechtslage, welche zu dem Beschlusse des Bundesrats vom 2. Juli 1885 geführt und in

dem Beschlusse Ausdruck gefunden hat, als durch die Erklärungen Sr. Königl. Hoheit des Herzogs von Cumberland verändert anzusehen sei. Allerdings hält der Herzog von Cumberland noch immer nach seiner ausdrücklichen Erklärung die Ansprüche auf Gebietsteile des Bundesstaates Preussen aufrecht; insofern ist keine Aenderung eingetreten. Als in Betracht zu ziehender erbberechtigter Thronfolger im Herzogtum Braunschweig erscheint aber nicht der Herzog von Cumberland, sondern unter der Voraussetzung der Verzichte des Herzogs von Cumberland und dessen ältesten Sohnes auf die Thronfolge in Braunschweig der jüngste Sohn des Herzogs von Cumberland, Prinz Ernst August, geboren den 17. November 1887. Der § 15 der Neuen Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832, der Verfassung des Herzogtums, schreibt vor, dass: „der Landesfürst mit vollendetem 18. Jahre volljährig" wird. Man könnte einwenden, dass die als Voraussetzung bezeichneten Verzichte zur Zeit noch nicht in Erfüllung gegangen, die Verzichte daher auch als bestehende Tatsachen nicht in Betracht zu ziehen seien. Dass aber jene Verzichte, wenn feststeht, dass ihre Leistung dem Prinzen Ernst August den Weg zum Antritt der Regierung im Herzogtume öffnet, geleistet werden, ist nach den Erklärungen des Herzogs von Cumberland nicht zu bezweifeln. Bei dem in den Verzichten auf Braunschweig liegenden tiefen Eingriffe in die Thronfolgeordnung des Herzogtums wird man die Verzichte nur für den Fall fordern wollen, dass die beabsichtigte Wirkung zuvor gesichert ist.

Den zuständigen Organen des Herzogtums Braunschweig bietet sich hiernach bei der nach der Landesverfassung, insbesondere nach dem zu derselben gehörenden Regentschaftsgesetze vom 16. Februar 1879 Nr. 3 vorzunehmenden neuen Gestaltung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume für die Entscheidung der Frage, ob die Regierung des jüngsten Sohnes des Herzogs von Cumberland, des Prinzen Ernst August, in Braunschweig unter der Voraussetzung der zugesagten Verzichte mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung vereinbar sei, keine Grundlage mehr. Eine solche ist insbesondere in dem Bundesratsbeschlusse vom 2. Juli 1885, der sich ausschliesslich auf den Herzog von Cumberland als den erbberechtigten Thronfolger im Herzogtume und auf die Frage bezieht, ob dessen Regierung in Braunschweig mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung vereinbar sei, nicht zu finden.

Hätten die Organe des Herzogtums ihre Entschlüsse lediglich von rein Braunschweigischen Gesichtspunkten aus zu fassen, wäre das Herzogtum in dieser Lage allein auf sich angewiesen, so würde der Uebernahme der Regierung seitens des Prinzen Ernst August unter den mehrerwähnten Voraussetzungen nichts im Wege stehen. Der Prinz Ernst August würde auf Grund der in der Neuen Landschaftsordnung von 1832 beurkundeten Regierungserbfolge nach dem Ausfall der beiden ältesten Agnaten der erbberechtigte Thronfolger im Herzogtume sein. Mit der Uebernahme der Regierung seitens desselben würde die provisorische Ordnung der Regierungsverhältnisse im Herzogtume beendet sein, auf deren Nachteile das Herzogliche Staatsministerium in dem Eingange seines an den Herrn Reichskanzler gerichteten Schreibens vom 25. September v. J. hingewiesen hat. Die Herzogliche Regierung ist aber, — und darin hat sie bis jetzt stets das Einverständnis der Landesversammlung gefunden, — nie darüber im Zweifel gewesen und ist nicht im Zweifel darüber, dass das Herzogtum die schwebende Frage nicht vom einseitig braunschweigischen Standpunkte aus zu lösen, vielmehr dabei als Glied

des Deutschen Reiches auch die aus dieser Zugehörigkeit zum Deutschen Reiche erwachsenen Pflichten dem Deutschen Reiche selbst und den übrigen Bundesstaaten gegenüber zu erfüllen habe. Von dieser Auffassung ausgehend haben sich die massgebenden Organe des Herzogtums, die Regierung und die Landesvertretung, den Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 zur Richtschnur dienen lassen. Der neuen Sachlage gegenüber versagt nach der Ansicht der Herzoglichen Staatsregierung dieser Bundesratsbeschluss. Eine neue Richtschnur an die Stelle zu setzen, liegt ausserhalb der Grenzen der Zuständigkeit des Einzelstaates. Braunschweig aber bedarf derselben.

In dem die schwebende Frage betreffenden amtlichen Verkehr des Herzoglichen Staatsministeriums mit dem Königlich Preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten und insbesondere mit dem Herrn Reichskanzler ist unter Hinweis auf den Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885 zur Kenntnis der Herzoglichen Regierung gebracht, dass die Thronbesteigung eines Angehörigen des Hauses Braunschweig im Herzogtume ohne einen Verzicht des gesamten Hauses Braunschweig auf Hannover unzulässig sei. In der Sache zu entscheiden, ist der Staat Braunschweig nicht zuständig. Weshalb derselbe eine Richtschnur für sein weiteres Vorgehen in der Gestaltung der Regierungsverhältnisse im Herzogtum aus dem Bundesratsbeschlusse von 1885 zu entnehmen nach seiner Ansicht nicht in der Lage ist, ist oben dargelegt. Es bleibt der Herzoglichen Regierung nur der Weg übrig, durch Anrufen des Bundesrats einen Beschluss desselben herbeizuführen, welcher dem Staate Braunschweig in der Gestaltung der Regierungsverhältnisse, soweit dabei die aus den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung abzuleitenden Interessen des Reichs und des Bundesstaates Preussen in Betracht kommen, zur Richtschnur dienen wird. Wenn die Herzogliche Regierung den Weg der Anrufung des Bundesrats beschreitet, so befindet sie sich damit im vollen Einklange mit der öfter bekundeten Auffassung der Landesversammlung des Herzogtums. Ein anderer Weg aus der gegenwärtigen schwierigen Lage bietet sich der Herzoglichen Regierung nicht.

Hiernach stellt Braunschweig den Antrag:

„der Bundesrat wolle darüber beschliessen, ob bei einem Verzichte des Herzogs von Cumberland und dessen ältesten Sohnes auf den Braunschweigischen Thron und bei Aufrechterhaltung der unter den Gründen des Bundesratsbeschlusses vom 2. Juli 1885 erwähnten Geltendmachung von Ansprüchen auf Gebietsteile des Bundestaates Preussen seitens des Herzogs von Cumberland die Regierung des nach jenem Verzichte zur Thronfolge in Braunschweig berufenen jüngsten Sohnes des Herzogs von Cumberland. des Prinzen Ernst August, in Braunschweig, sofern derselbe für sich und seine Deszendenz auf Hannover verzichte, mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung vereinbar sei, und die Verständigung Braunschweigs von dem Beschlossenen veranlassen."

gez. von Otto.

Am 17. Januar trat der Landtag wieder zusammen. Namens der staatsrechtlichen Kommission brachte deren Berichterstatter die nachfolgende, schriftlich eingehend begründete Resolution ein:

„Es hat der Landesversammlung fern gelegen, durch ihren Beschluss vom 23. Oktober 1906 Sr. Königl. Hoheit dem Herzoge von Cumberland und zu Braunschweig und Lüneburg oder einem Angehörigen Seines Hauses Bedingungen für den Antritt der Re-

gierung des Herzogtums stellen zu wollen; sie hat sich vielmehr, weil sie eine endgültige Regelung der Regierungsverhältnisse im Interesse des Landes für dringend wünschenswert hielt, lediglich für befugt und verpflichtet erachtet, die Voraussetzungen zu bezeichnen, unter denen ihr derzeit dieses Ziel zweifellos erreichbar schien.

Wenngleich diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, so erkennt sie doch auch ihrerseits an, dass die Verhältnisse, unter denen die Resolution vom 23. Oktober 1906 zustande gekommen, durch die Erklärung Sr. Königl. Hoheit des Herzogs von Cumberland vom 15. Dezember 1906 eine Aenderung erfahren haben, und sie erklärt sich daher mit der bereits erfolgten Anrufung des Bundesrats durch den Regentschaftsrat in der Hoffnung einverstanden, dass durch den vom Bundesrate zu fassenden Beschluss der erstrebte Ausgleich erzielt, wenigstens aber Klarheit darüber geschaffen werde, unter welchen Voraussetzungen die Uebernahme der Regierung des Herzogtums durch ein Mitglied des Herzoglichen Hauses seitens des Bundesrats für zulässig erachtet wird.

Die Landesversammlung ersucht den Regentschaftsrat, diesen Beschluss zur Kenntnis des Bundesrats und Sr. Königl. Hoheit des Herzogs von Cumberland zu bringen."

Die Beratung des Antrages verschob man auf den folgenden Tag. Ein im Beginn der Verhandlungen dieses Tages aus der Mitte der Versammlung eingehender Antrag,

die Landesversammlung möge den Regentschaftsrat ersuchen, die braunschweigischen Stimmen im Bundesrat bei Abstimmung über die braunschweigische Thronangelegenheit zu Gunsten des Herzogs abgeben zu lassen,

ward vom Antragsteller bald wieder zurückgezogen. Dann erklärte der Staatsminister, dass der Regentschaftsrat nicht in der Lage sei, den von der staatsrechtlichen Kommission vorgeschlagenen Beschluss dem Bundesrat vorzulegen. Indem die Landesregierung nunmehr die Entscheidung des Bundesrates von neuem angerufen habe, sei von ihr die Pflicht erfüllt, sich mit der Stellungnahme der Landesversammlung im Einklang zu halten. Anträge bei dem Bundesrat einzugeben, sei das Recht allein der Regierung, die auch allein die Verantwortung dafür trage. Was im Interesse und zur Beruhigung des Landes sich habe tun lassen, sei mit Anrufung des Bundesrats geschehen. Bringe die Regierung auch die zur Beratung stehende Resolution dort zur Kenntnis, so stelle sie sich damit auf deren Standpunkt und trete aus der dem Bundesrat gegenüber bisher eingenommenen völlig objektiven Haltung heraus. Um den Wünschen des Landtages entgegenzukommen, wolle sie aber ihren Bevollmächtigten in Berlin anweisen, dass er dem Referenten des Bundesrats den jetzt zu fassenden Beschluss mit der Anheimgabe, vom Inhalt desselben dem Bundesrat selbst Kenntnis zu geben, mitteile. Sie werde aber gleichzeitig erklären lassen, dass sie ihrerseits zum Inhalt jenes Beschlusses Stellung weder genommen habe, noch nehme, dass sie vielmehr auf ihren eigenen Antrag und dessen Begründung sich beziehen müsse. Der Abgeordnete Krüger erwiderte, dass die Entschliessung darüber, auf welchem Wege dem Bundesrat die Kenntnisnahme vom Beschluss des Landtages zu übermitteln sei, lediglich dem Ermessen der Regierung zu überlassen sein werde, und trug in der Sache selbst darauf an,

im zweiten Absatz der Resolution hinter den Worten: „Der erstrebte Ausgleich erzielt" nachzufügen „werde" und damit den Satz unter Streichung der folgenden Worte („wenigstens aber „bis" erachtet wird") zu schliessen,

statt dessen aber hinzuzufügen:

„Die Landesversammlung gibt dabei zugleich ihrer Ueberzeugung dahin Ausdruck, dass

nach erfolgtem Ausgleich durch den Regierungsantritt Sr. Königl. Hoheit des Prinzen Ernst August die bundesfreundlichen Beziehungen des reichstreuen Herzogtums zum Nachbarstaat Preussen nicht werden beeinträchtigt werden."

Nachdem gegenüber diesen Zusatzanträgen und der ihnen gegebenen Begründung der Staatsminister die Befürchtung geäussert hatte, es würden auch nach einer Thronbesteigung des Prinzen Ernst August die zwischen dem Hofe zu Gmunden und der Provinz Hannover bestehenden Verbindungen nicht abgebrochen werden und diese den welfischen Treibereien nur neuen Nahrungsstoff zuführen, erklärte der Berichterstatter in einem Schlusswort, dass derartige Besorgnisse zwar schwerlich abzuweisen, gleichwohl aber seitens der Kommission gegen die eingebrachten Aenderungsanträge Bedenken nicht zu erheben seien. Man schritt daher zur Abstimmung, in welcher die Resolution mit den vorgeschlagenen Abänderungen die einmütige Annahme der vollzähligen Versammlung fand. Der Landtag ward dann abermals vertagt. —

Im Bundesrate war der Antrag Braunschweigs, betreffend die Gestaltung der Regierungsverhältnisse im Herzogtum, dem vereinigten Justiz- und Verfassungsausschuss zur Vorberatung überwiesen worden. Auf Antrag des Berichterstatters[1]) beschlossen die beiden Ausschüsse in ihrer Sitzung vom 27. Februar, dem Bundesrate anheimzugeben:

„1) die Ueberzeugung der verbündeten Regierungen dahin auszusprechen, dass, solange Sr. Königl. Hoheit der Herzog von Cumberland oder ein Mitglied Seines Hauses sich in einem dem reichsverfassungsmässig gewährleisteten Frieden unter Bundesgliedern widerstreitenden Verhältnisse zu dem Bundesstaate Preussen befindet und Ansprüche auf Gebietsteile dieses Bundesstaats erhebt, auch die Regierung eines anderen Mitgliedes des Herzogl. Hauses Braunschweig-Lüneburg in Braunschweig mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung nicht vereinbar sei, selbst wenn dieses Mitglied gleichzeitig mit dem Verzicht der übrigen Mitglieder des Hauses auf Braunschweig seinerseits für sich und seine Deszendenz allen Ansprüchen auf das frühere Königreich Hannover entsagt,

dass demnach durch die dem Bundesrate vorgelegten Erklärungen Sr. Königl. Hoheit des Herzogs von Cumberland in den Schreiben an Sr. Majestät den Deutschen Kaiser, König von Preussen, vom 2. Oktober 1906 und an das Herzogl. Braunschweig.-Lüneburgische Staatsministerium vom 15. Dezember 1906 eine entscheidende Aenderung in der dem Beschlusse des Bundesrats vom 2. Juli 1885 — § 422 der Protokolle — zu Grunde liegenden Sach- und Rechtslage nicht eingetreten sei;

2) die braunschweigische Regierung hiervon in Erledigung ihres Antrages zu verständigen."

Der braunschweigische Staatsminister, welcher an der Beratung der Anträge teilnahm, hatte den Wunsch, die Bedingungen, unter denen ein Ausgleich mit dem Hause Hannover möglich sei, bestimmter festgestellt, mindestens aber die Unklarheit beseitigt zu sehen, welche in den (aus dem Beschluss vom 2. Juli 1885 herübergenommenen) Worten lag, laut deren der Herzog von Cumberland „sich in einem dem reichsverfassungsmässig gewährleisteten Frieden unter Bundesmitgliedern widerstreitenden Verhältnisse zum Bundesstaat Preussen befinde." Ein auf Beseitigung dieses Zusatzes von Braunschweig für den Fall der Annahme des Referentenantrags gestellter Unterantrag ward jedoch in den Ausschüssen

1) Des Königl. Sächsischen Bundesbevollmächtigten Grafen Vitzthum von Eckstädt.

mit allen Stimmen abgelehnt und der Antrag des Referenten unverändert und einstimmig angenommen. In der tags darauf, am 28. Februar, stattfindenden Sitzung des Bundesrats selbst trat dieser dem Antrage der Ausschüsse, wieder mit Stimmeneinhelligkeit, bei. Der Vertreter Braunschweigs enthielt sich der Abstimmung.

Nachdem somit die Entscheidung gefallen, ward der braunschweigische Landtag wieder einberufen unter Wiederholung des schon früher[1]) an ihn gerichteten Antrages, sich mit der Einleitung der vorbereitenden Schritte zur Regentenwahl einverstanden zu erklären. Vergeblich suchten die welfischen Parteien, die in den vorangegangenen Monaten selbst und mit allem Nachdruck die Anrufung des Bundesrates gefordert hatten, nun, da der Erfolg ihren Wünschen so wenig entsprach, der Landesvertretung die Einsicht beizubringen, dass der Bundesratsbeschluss „lediglich einer Ueberzeugung Ausdruck gebe, mit der nach der Reichsverfassung Rechtswirkungen hinsichtlich der Regierungsverhältnisse des Herzogtums überall nicht verbunden seien." Der unbelehrbare Landtag genehmigte in der Sitzung vom 12. März auf Vortrag des Berichterstatters und nach ausführlichen Mitteilungen des Staatsministers über die Verhandlungen im Bundesrat und in dessen Ausschüssen einstimmig eine von der staatsrechtlichen Kommission empfohlene Resolution, die folgenden Wortlaut hatte:

„Nach dem Beschlusse des Bundesrates vom 28. Februar d. J. sind die Bemühungen der Landesversammlung, einen Ausgleich zwischen der Krone Preussen und Sr. Königl. Hoheit dem Herzoge von Cumberland und zu Braunschweig und Lüneburg herbeizuführen und damit eine endgültige Regelung der Regierungsverhältnisse im Herzogtum zu ermöglichen, als gescheitert anzusehen.

Da die Landesversammlung ausser Stande ist, noch weitere Massnahmen zu empfehlen, durch welche das von ihr erstrebte Ziel erreicht werden könnte, so beschliesst sie, sich in Gemässheit der Regierungsvorlage vom 1. März d. J. damit einverstanden zu erklären, dass nunmehr die Wahl eines Regenten nach Massgabe des Gesetzes vom 16. Februar 1879 Nr. 3 in die Wege geleitet werde.

Die Landesversammlung ersucht gleichzeitig den Regentschaftsrat, diesen Beschluss zur Kenntnis „Sr. Königl. Hoheit des Herzogs von Cumberland zu bringen" [2]).

Die nun gewiesenen weiteren Schritte wurden vom Regentschaftsrat ohne Zögern eingeleitet — soweit irgend geboten, in enger Fühlung mit dem Landtage oder doch wenigstens mit dessen staatsrechtlicher Kommission. Unter den fürstlichen Persönlichkeiten, die für die Wahl des Regenten in Betracht kommen konnten, hatte die öffentliche Meinung von vornherein ihre Gunst vornehmlich dem Herzog Johann Albrecht zu Mecklenburg zugewendet, welcher sich während der Minderjährigkeit des Grossherzogs Friedrich Franz IV. als Regent seines Heimatlandes bereits aufs beste bewährt hatte. Auch im Landtage liess sich für ihn eine Stimmenmehrheit mit ziemlicher Sicherheit erwarten. Aber vor der Wahlhandlung bedurfte es noch der Feststellung der dem Regenten zukommenden Zivilliste. Die

1) In der oben erwähnten Vorlage vom 15. Oktober 1906.

2) Vom Herzog von Cumberland war übrigens am gleichen Tage eine Rechtsverwahrung gegen den ihm braunschweigischerseits mitgeteilten Bundesratsbeschluss vom 28. Februar bei dem Staatsministerium eingelaufen. Sie entspricht ziemlich genau einem auch gegen den früheren Beschluss vom 2. Juli 1885 eingelegten Protest und wiederholt die Erwartung, dass die berufenen Organe des Herzogtums ihre fortdauernde Pflicht nicht vergessen würden, mit allen reichs- und verfassungsmässigen Mitteln dafür einzutreten, dass dem legitimen Souverän die Führung der Regierung nicht weiter behindert und sein Thronrecht, wie das Thronrecht seines Fürstenhauses ungeschmälert erhalten bleibe.

„zur Bestreitung des Bedarfs des Landesherrn und seines Hauses“ dienende, auf den Reinertrag des Kammergutes verfassungsmässig angewiesene Jahresrente hatte sich zu Lebzeiten des Herzogs Wilhelm zuletzt auf 825 322 $^{2}/_{3}$ M. belaufen[1]) und war nach Einsetzung der Regentschaft des Prinzen Albrecht noch einige Jahre hindurch im bisherigen Betrage fortgezahlt, im Jahr 1888 aber auf das entschiedenste, durch dringende Anträge des Chefs der Hofverwaltung veranlasste Begehren des Regenten nach Ueberwinden eines lebhaften Widerstandes im Landtage um 300 000 M. — indes unter ausdrücklicher Beschränkung auf die Dauer jener Regentschaft — erhöht worden. Da nun die verfügbaren Mittel seither nicht nur zur Bestreitung der laufenden Verwaltungskosten der Hofhaltung — und zwar in angemessenster Weise —, sondern auch zur Deckung mehrerer ausserordentlicher Aufwendungen von namhaftem Belange, zu deren Uebernahme die Hofstatt zudem von Rechts wegen nicht verbunden war[2]), vollauf hingereicht, die für Bewilligung des Zuschusses massgebenden Berechnungen sich mithin als irrig erwiesen hatten, so war eine Herabminderung der Rente um mindestens jährlich 80 000 M. nicht nur ohne jeden Nachteil für eine würdige Repräsentation der Hofhaltung für zulässig zu halten, sondern im Hinblick auf die neuerdings sehr misslich gewordene Finanzlage des Landes pflichtmässig geboten. Auch der Regentschaftsrat vertrat diese Auffassung auf Grund der von ihm angestellten sorgfältigen Prüfung des Etats der Hofstaatskasse mit Entschiedenheit, begegnete aber in den nunmehr eingeleiteten vertraulichen Verhandlungen mit dem Beauftragten des Herzogs Johann Albrecht der Ansicht, dass es im Fall der Wahl Sr. Hoheit zum Regenten dessen Stellung nach aussen hin Abtrag tun müsse, wenn der seit einer Reihe von Jahren gezahlte Zuschuss von 300 000 M. schon vor Uebernahme der Regierungsverwesung herabgesetzt werde, und dass daher der Herzog einer solchen Massnahme nicht werde zustimmen können: wohl aber sei er bereit, späterhin auf Grund eigener Erfahrungen Erwägungen über die Möglichkeit einer Ermässigung der Rente eintreten zu lassen und eventuell nach eigenem Ermessen eine Herabminderung zu verfügen.

Es war nicht zu verkennen, dass unter diesen Verhältnissen die finanzielle Bedeutung der zu erledigenden Frage zurücktreten musste gegenüber deren möglichen politischen Tragweite. Und da der Wunsch des Landes, die Neuordnung der Regierungsverhältnisse baldigst erledigt zu sehen, ein so allseitiger und dringender war, dass jede weitere Verzögerung vom Uebel zu sein schien, so verständigte sich die staatsrechtliche Kommission unterm 22. Mai 1907 über einen bei dem Landtag einzubringenden Initiativantrag des Inhalts, dass die Landesversammlung zur ferneren Gewährung des Zuschusses zur landesfürstlichen Rente im Betrage von 300 000 M. jährlich, zahlbar für die Dauer der künftigen Regentschaft, die Zustimmung erklären und die Herzogl. Landesregierung einem entsprechenden Beschlusse beitreten möge.

Der Antrag ward in der Landtagssitzung vom 27. Mai verhandelt und gegen einige verneinende Stimmen (6) angenommen. Der Staatsminister von Otto sprach namens des Regentschaftsrats dessen Einverständnis mit dem gefassten Beschluss aus, gab einen Ueberblick über die seit dem Tode des Prinzen Albrecht zum Zweck der Neuordnung der Regie-

1) Nach dem Finanznebenvertrag vom 12. Okt. 1832, einem Anhang zum Landesgrundgesetz, nur auf 237 000 Taler; eine Vereinbarung vom 7. März 1873 vermehrte dann diesen Betrag dauernd um 30 000 Taler.

2) Dahin gehören namentlich die Kosten für den Wiederaufbau der Burg Dankwarderode mit rund 700 000 Mk., für Anlage eines öffentlichen Parks in der Stadt Braunschweig mit etwa 276 000 Mk. und für den völligen Umbau des Hoftheaters einschl. Herstellung eines Interimsbaues mit ungefähr 620 000 Mk.

rungsverhältnisse von Regentschaftsrat und Landesversammlung ergriffenen Schritte und überreichte den nachfolgenden Antrag:

„Der Regentschaftsrat für das Herzogtum Braunschweig an die Landesversammlung. Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 28. Februar d. J., welcher der Landesversammlung mit dem Schreiben des Herzogl. Staatsministeriums vom 1. März d. J. mitgeteilt worden, ist in demselben Schreiben nach Anordnung des Regentschaftsrats an die Landesversammlung der schon in einer Vorlage vom 15. Oktober v. J. gestellte Antrag erneuert,

das Einverständnis damit zu erklären, dass nunmehr die Wahl eines Regenten nach Massgabe des Gesetzes vom 16. Febr. 1879 Nr. 3, die provisorische Ordnung der Regierungsverhältnisse bei einer Thronerledigung betreffend, in die Wege geleitet werde.

Die Landesversammlung hat dem Antrage in ihrer Sitzung vom 12. März d. Js. einstimmig entsprochen.

Nachdem die eine Wahl vorbereitenden Schritte geschehen und die vorgängigen Verhandlungen jetzt zu Ende geführt worden, ist es, da die Behinderung des Thronfolgers an der aktuellen Ausübung der Regierung noch fortdauert, auch ein zur Regentschaft Berechtigter die Regierungsverwesung zu übernehmen nicht in der Lage gewesen ist, nach § 6 des oben erwähnten Gesetzes von 1879 die Aufgabe des Regentschaftsrats, einen Regenten aus der Zahl der volljährigen nicht regierenden Prinzen der zum Deutschen Reiche gehörenden souveränen Fürstenhäuser der Landesversammlung vorzuschlagen. Der Regentschaftsrat erfüllt diese Aufgabe, indem er damit der Landesversammlung

Seine Hoheit den Herzog Johann Albrecht zu Mecklenburg

zum Regenten des Herzogtums in Vorschlag bringt.

Möge die hiernach der Landesversammlung obliegende Entschliessung dem Herzogtume zum Heil und Segen gereichen!“

Tags darauf, am 28. Mai, fand die Wahl statt. Einstimmig folgte die Landesversammlung dem Vorschlag des Regentschaftsrats. Einstimmig genehmigte sie auch im unmittelbaren Anschluss an die Wahlhandlung eine von ihrem Vizepräsidenten (zugleich Vorsitzenden der staatsrechtlichen Kommission), dem Abgeordneten Langerfeldt in Vorschlag gebrachte Erklärung, mittels deren im Gegensatz zu den vielfach stattgehabten Anfeindungen und Verdächtigungen dem Regentschaftsrat, dem Staatsministerium und insbesondere dem Staatsminister von Otto für die treue Fürsorge, mit der in ernster Zeit die Vertreter der Landesregierung um des Landes Wohlfahrt bemüht gewesen, und für das den Wünschen der Landesvertretung stets bewiesene Entgegenkommen vertrauensvoll der wärmste Dank ausgesprochen wurde.

Nachdem der Herzog Johann Albrecht schon am 1. Juni der an ihn vom Regentschaftsrat und dem Landtag entsendeten Abordnung seine Bereitwilligkeit zur Führung der Regentschaft erklärt hatte, hielt er am 5. jenes Monats seinen Einzug in die herzogliche Residenz. Noch am gleichen Tage erschien das Patent, in welchem er die auf ihn gefallene Wahl förmlich annahm, den Antritt seiner Regierung verkündete und dem landesgrundgesetzlichen Gebot des Erlasses der „Reversalen“ entsprach, indem er bei fürstlichem Wort versicherte, die Landesverfassung in allen ihren Bestimmungen beobachten, aufrechterhalten und beschützen zu wollen (NLO. § 4, 20). Am Tage darauf ward der Landtag geschlossen. Eine bewegte Zeit hatte damit ihre Endschaft erreicht, eine politisch, wie staatsrechtlich bedeutsame Episode der braunschweigischen Landesgeschichte ihren Abschluss gefunden.

Herr Landgerichtspräsident **Brückner** (Schwerin) berichtet über:

Mecklenburg.

Am 4. März 1907 hat der Grossherzog Friedrich Franz IV. von Mecklenburg-Schwerin die Landräte als die verfassungsmässigen Vertreter der beiden mecklenburgischen Landstände zu sich entboten und folgende Ansprache an sie gehalten:

„Als ich im Jahre 1901 die Regierung meines Landes übernahm, hatte ich mir vorgenommen, in der Verfassungsfrage so lange keine Schritte zu tun, bevor ich ein Urteil über die bestehenden Verhältnisse gewonnen hätte. Mehr und mehr bin ich der Ueberzeugung geworden, dass die jetzige Verfassung des Landes den berechtigten Anforderungen der neueren Zeit nicht mehr genügt, und dass es das Wohl meines Volkes erfordert, auf eine zeitgemässe Umgestaltung derselben hinzuwirken und somit das von meinem hochseligen Herrn Grossvater, dem Grossherzog Friedrich Franz II. begonnene, aber nicht zu Ende gebrachte Werk fortzuführen.

Ich habe deshalb schon vor längerer Zeit mein Staatsministerium beauftragt, ein Gutachten über die Frage der Reformbedürftigkeit der bestehenden Ständeverfassung vorzulegen. Dasselbe ist mir im vorigen Sommer überreicht worden. Nach eingehender Prüfung dieses Gutachtens bin ich in der Ansicht bestärkt worden, dass es an der Zeit ist, die Verfassungsverhandlungen mit den Ständen wieder aufzunehmen. Ich habe mich darauf zunächst des Einverständnisses des Grossherzogs von Mecklenburg-Strelitz mit diesem Vorgehen versichert und nunmehr meinem Staatsministerium befohlen, die erforderlichen Vorlagen zu bearbeiten, und sie für einen im nächsten Jahre von mir einzuberufenden ausserordentlichen Landtag fertig zu stellen.

Ich habe nun Sie, meine Herren Landräte, heute zu mir berufen, um Ihnen als den ersten von dieser meiner Entschliessung Kenntnis zu geben. Dabei gedenke ich dankbar des langen, gesegneten Zusammenwirkens von Landesherren und Ständen zum Besten des Landes. Auch verkenne ich nicht, dass für alle, die in überkommener Tradition mit den ständischen Verhältnissen eng verwachsen sind, der Uebergang in den neuen Verfassungszustand nicht ohne

Opfer und Entsagung geschehen kann. Da es sich aber um das Wohl des ganzen Landes handelt, hege ich das Vertrauen, dass Sie ebenso wie ich dazu bereit sein werden, solche Opfer auf sich zu nehmen, und gebe mich der Hoffnung hin, dass Sie demnächst, wenn meine Vorschläge den Ständen zur Beratung vorgelegt sind, mir diese Unterstützung gewähren werden. Möge diese meine Ihnen kundgegebene Entschliessung unter Gottes gnädiger Hilfe meinem geliebten Lande zum Segen gereichen."

Der Grossherzog Adolf Friedrich V. von Mecklenburg-Strelitz hat an demselben Tage dem von ihm ernannten Landrat eine inhaltlich gleiche Mitteilung gemacht.

Die Landräte haben sich darauf beschränkt, den Landesherren für die Mitteilung zu danken.

Durch dies Vorgehen der beiden Grossherzoge scheint die mecklenburgische Verfassungsfrage ihrer Lösung erheblich näher gerückt zu sein. Der Inhalt der zu erwartenden Vorlagen wird vor der Einberufung des ausserordentlichen Landtags nicht bekannt gegeben werden[1]).

---

1) Mit Rücksicht auf die eingetretene Aenderung der Sachlage muss die in Aussicht genommene Herausgabe eines Mecklenburgischen Staatsrechts auf Grund des von Büsing 1884 herausgegebenen Werkes verschoben werden, bis das Ergebnis der bevorstehenden Verhandlungen mit berücksichtigt werden kann. Die Redaktion.

Die neueste Entwicklung des Verfassungsrechtes in Belgien.

Von

Paul Errera, Brüssel [1]).

Drei Vierteljahrhunderte hat nun die belgische Verfassung [2]) bestanden, und doch regt sie noch heute zum Studium ihrer Eigenart selbst den Ausländer an; denn sie kennzeichnet ein Zeitalter und ein politisches Regime. Man kann sie als das Vorbild einer monarchischen, parlamentarischen und liberalen Verfassung betrachten; sie übersetzt die Gedanken ins Praktische, die in den Söhnen der Männer der französischen Revolution lebendig waren.

Eine revolutionäre Schöpfung ihrem Ursprung nach, ist diese Verfassung doch durch das, was sie gewirkt hat, ein konservatives Werk geworden. In ihren eigentlichen Wesenszügen besteht sie fort und nicht einmal die extremen Parteien sind darauf bedacht, sie umzustürzen.

Die Schicksale, unter denen Belgien durch spanische, österreichische, französische und holländische Herrschaft durchgehen musste, haben dem Land die politischen Formen dieser verschiedenen Staaten jeweils auferlegt, haben ihm aber auch die vorzüglichsten Irrtümer, die schwersten Missstände gezeigt, die dabei zu vermeiden wären. Seit dem 16. Jahrhundert ist Belgien sozusagen negativ erzogen worden; und als in den ersten Tagen seiner Unabhängigkeit das Land seine berechtigten Aspirationen verwirklichen und sich eine gute Rechtsordnung geben wollte, da brauchte es dazu nicht viel mehr als die Vermeidung der Missbräuche, unter denen es lange gelitten hatte. Theoretisch konnte die friedliche Kombination des Jahres 1815 ernstliche Hoffnungen wecken; praktisch ist auch sie aus vielfachen Gründen zum Scheitern verurteilt gewesen. Es ist nützlich, sich das in die Erinnerung zurückzurufen.

Die belgische Revolution von 1830 erscheint als eine bezeichnende Aeusserung des erwachenden Nationalgefühls, das die Wiener Verträge nicht verstanden hatten. Darum darf man sie zu den wichtigen Ereignissen des 19. Jahrhunderts zählen, des Jahrhunderts, in dessen Lauf der Grundsatz der Nationalitäten sich mit unüberwindlicher Gewalt, mit

---

1) Die Uebersetzung dieses Aufsatzes dankt die Redaktion dem Prof. Albrecht Mendelssohn Bartholdy in Würzburg.

2) Constitution Belge vom 7. Februar 1831, am 25. Februar 1831 in Kraft getreten, durch elf Verfassungsnovellen vom 7. September 1893 teilweise geändert.

einer vielleicht im ganzen Bereich der Geschichte einzigen Wucht durchgesetzt hat. Zur Entlastung der Diplomaten von 1815 muss man sagen, dass ihre Köpfe voll waren von abstrakten Ideen, Geburten der Philosophie und Staatslehre des 18. Jahrhunderts, humanitären Ideen, despotischen Ideen — das verschlug nichts, da sie alle gleichermassen im Missverhältnis standen zur Wirklichkeit, zu der Wirklichkeit, die voll war von Bedürfnissen, Bestrebungen und Ueberlieferungen der Völker. Man hielt die Holländer und die Belgier für viel ähnlicher als sie es sind; man vergass die wachsende Differenzierung, die sich zwischen ihnen, besonders seit dem 16. Jahrhundert, kundgab und die vom modernen Wirtschaftsleben noch verschärft werden sollte.

Auf der einen Seite hatte die Reformbewegung gesiegt, auf der andern der Katholizismus die unbeschränkte Herrschaft wieder gewonnen. War das Französische auch nur etwa in der Hälfte Belgiens die Nationalsprache, so durchdrang doch französischer Geist auch den andern, den flämischen Teil. (Das galt vor hundert Jahren noch mehr als heute.) Auf jeden Fall gereichte die Tyrannei der niederländischen Sprache — so nannte man es im Jahr 1830 — der Regierung ebenso zum Vorwurf wie ihre Politik der gesetzmässigen Abwehr gegen den katholischen Klerus. Mit gutem Grund vertraute König Wilhelm auf die Treue und Ergebenheit seiner holländischen Untertanen mehr als auf die der Belgier, und behielt jenen darum eine möglichst grosse Zahl einträglicher Aemter vor. Gereizt durch den Widerstand, dem seine oft löblichen Absichten in den südlichen Provinzen begegneten, griff er zu den gewöhnlichen Verteidigungsmitteln des Regierenden, der sich in der Herrschaft bedroht fühlt: vexatorische Prozesse politischen Charakters, absolutistische Massregeln, unpopuläre Minister, drohende Reden und dergleichen kamen in Schwang.

Wirtschaftliche Gegensätze mussten zu einem feindlichen Ausbruch zwischen dem industriellen und landbautreibenden Süden mit seinem Interesse an der Produktion von Gütern und dem handeltreibenden Norden mit seinem Interesse an der Zirkulation der Güter führen. Man übersah die Harmonie höherer Ordnung, in der sich die beiden Arten der Wirtschaft vereinigen lassen — sind sie doch eher bestimmt sich zu ergänzen als sich auszuschliessen. Aber der schwere Fehler, den man hier beging, ist in jener Zeit um so leichter zu begreifen als noch heute im Lager der Politiker verwandte Irrtümer an der Herrschaft sind: Stehen sich nicht Handel, Industrie und Landwirtschaft wie Feinde gegenüber und streiten sich auf dem Feld der Freiheit oder der Reglementierung, zum grossen Schaden des Konsumenten, also des ganzen Volks?

Man hört den Widerhall dieser verschiedenen Klagen in der belgischen Verfassung: er gibt ihr einen mehr gegenständlichen, positiven Charakter als blosse grundsätzliche Erklärungen (déclarations de principes) ihn geben könnten. Diese hat man übrigens vermieden und an ihrer Stelle das System der verfassungsmässigen Garantien angenommen, die besser zur praktischen Sicherung der Freiheit für die Bürger taugen: setzen sie doch der Tätigkeit der Behörden Schranken und sichern dem Einzelnen seinen gesetzlichen Weg zum Rechtsschutz. Man muss daraufhin besonders die Artikel 29, 78 und 107 (gegen Regierungs-Willkür [autoritarisme]), 14 bis 16 (gegen die Einmischung der Zivilbehörden in kirchliche Dinge) 18 und 98 (gegen Angriffe auf die Zuständigkeit der Geschworenengerichte in politischen und Press-Sachen), den Artikel 23 (gegen das Aufzwingen einer Offizial-Sprache), die Artikel 6, 66 und 114 (gegen das Günstlingswesen in Fragen der Ernennung und des Pensionswesens) u. s. w. lesen.

Vom Frühschein der belgischen Revolution an gibt es keine Unsicherheit mehr über die

konstitutionelle Form, die man dem neuen, aus der Gewalt geborenen Staat geben will Die provisorische Regierung — ihr Name zeigt es an und ihre ersten Handlungen verkünden es — wollte einfach die Ordnung sichern, die errungene Unabhängigkeit verteidigen und das Zusammentreten einer Konstituante vorbereiten. Ihre Verfügung vom 10. Oktober 1830 ruft die Wähler nach dem früher schon in Geltung gewesenen Zensusprinzip zur Wahl und fügt nur einige Klassen von Wahlberechtigten (capacitaires) hinzu. im ganzen ungefähr 44000 Wähler auf 3900000 Bewohner, also gegen 8,8% der Bevölkerung. Die Wahl ging in einem Wahlgang, durch scrutin uninominal, vor sich; 200 Abgeordnete bildeten, jeder mit einem Ersatzmann, die Nationalversammlung. Ohne Zweifel war diese Vertretung eine wahre, aufrichtige, mehr, als es die beschränkte Art des Wahlkörpers in unsern Augen glaublich erscheinen lässt: damals gab es ein führendes Bürgertum, dessen Rolle unterdessen recht sehr in den Hintergrund geraten ist. Die offene, freie, rückhaltlose Zustimmung des ganzen Landes zu den Entscheidungen dieser Versammlung ist übrigens der augenscheinliche Beweis für die Einigkeit der Anschauungen.

Am 10. November 1830 wird die Nationalversammlung eröffnet; sie lässt die provisorische Regierung — die de facto seit den Septembertagen souverän war — in ihren Funktionen. Dann begibt sie sich an die Lösung ihrer konstitutionellen Aufgabe; ein Vorschlag war schon von einer Kommission ausgearbeitet, die von der provisorischen Regierung eingesetzt worden war.

Der ausgesprochen liberale Zug des Werkes, das der Kongress schuf, mag erstaunlich scheinen; erstaunlich, dass er fast ohne Einschränkung die Grundsätze der französischen Revolution annahm, die Freiheit und Gleichheit der Kulte, die absolute Pressfreiheit, die Laizität des Zivilstands, die fakultative Natur jeder Art von Teilnahme an religiösen Handlungen und vor allem die nationale Souveränität, da doch diese Grundsätze der katholischen Orthodoxie zuwider liefen; erstaunlich schliesslich die Wahl eines protestantischen Prinzen für den Thron von Belgien. Aber die Augenblicke der Revolution sind Augenblicke des Fiebers; sie zeigen das Temperament der Völker nicht immer so an wie es zu normalen Zeiten ist. Uebrigens hing die führende Gesellschaftsschicht zum grossen Teil den liberalen Ideen an, deren Annahme damals auch den Katholiken leichter fiel als später. Die Bewegung des „liberalen Katholizismus" in der Art des Abbé de Lamennais gewann bei uns vor ihrer Verurteilung durch Rom eine beträchtliche Bedeutung. Erst ein wenig später verdammte die Enzyklika Mirari vos Gregors XVI. (15. August 1832) mit einander jene Richtung und die politischen Grundsätze, die sie mit dem Glauben in Einklang hatte bringen wollen.

Die belgische Verfassung wurde einstimmig angenommen, am 7. Februar 1831. Der Name des Königs blieb vorläufig unausgefüllt. Der Kongress behielt seine gesetzgeberische Funktion; eine Regentschaft ward zur Ausübung der Exekutiv-Gewalt eingesetzt. Einige wichtige Verordnungen, die noch heute in Kraft sind, stammen aus diesem Zeitabschnitt.

Endlich, am 21. Juli 1831 leistete Prinz Leopold von Sachsen-Koburg, den die National-Versammlung am 4. Juni erwählt hatte, den Eid, den die Verfassung von ihm vor der Thronbesteigung forderte (art. 80). Diese Formalität, die sich bei der Thronbesteigung Leopolds II. am 17. Dezember 1865 wiederholen sollte, gibt unserer Verfassung den Charakter eines Vertrags zwischen dem Volk und dem König; aber in Wirklichkeit ist dieser Charakter ex post für sie abgeleitet, da die Verfassung ja geschaffen und sogar angewendet war, ehe es noch einen König in Belgien gab.

Die Form der Regierung oder, um wissenschaftlicher zu reden, die Staatsform, die der Nationalkongress wählte, wurde von ihm selbst als „konstitutionelle repräsentative Monarchie unter einem erblichen Staatsoberhaupt“ bezeichnet (Votum vom 23. November 1830). In der heutigen politischen Sprache ist es die parlamentarische Monarchie (artt. 25, 60, 64, 78, 90 etc.). Sie ergibt sich mehr aus der Anwendung der Texte als aus diesen Texten selbst.

* * *

Nur einmal ist die belgische Verfassung, ihrem Artikel 131 gemäss, verändert worden. Der Grund für die Revision war der demokratische Vorstoss, der alle Völker zum allgemeinen Stimmrecht drängte. Die Zensuswahl, die von den Artikeln 47 und 53 der Verfassung von 1831 aufgestellt war, begriff den differentiellen Zensus in sich, das heisst den nach Stadt und Land verschiedenen; dabei war aber ein Maximum und ein Minimum festgelegt, an das sich das Gesetz halten musste. Seit dem Jahr 1848 war das verfassungsmässige Minimum überall erreicht, ohne Unterschied der städtischen und ländlichen Kreise, der grossen und kleinen Einwohnerzahlen. Vom Jahr 1870 an wird eine Bewegung gegen das Zensusprinzip deutlich; eine Partei bildet sich zum Angriff darauf. Nach mehreren Fehlschlägen ward die neue Idee von den Katholiken, die damals die Majorität in den Kammern hatten, angenommen; die Auflösung fand nach dem Willen der Verfassung statt, und eine neue katholische Mehrheit vollendete das Werk der Revision. Diese vollzog sich unter ziemlich chaotischen Verhältnissen; weder unter den Wählern noch unter den Abgeordneten gab es eine wirkliche Richtung zu Gunsten eines bestimmten Wahlsystems, für das die besonderen Mehrheiten des art. 131 sich gefunden hätten. Die Regierung neigte dem Prinzip der Beschäftigung, dem englischen house hold suffrage zu; sicherlich wäre ihr die Majorität gefolgt, wenn sich nicht der Druck der öffentlichen Meinung zu gunsten einer breiteren Wahlrechtsgrundlage bemerkbar gemacht hätte. Die Ablehnung verschiedener Vorschläge schien alles schon in Frage zu stellen, die Revision zum Scheitern zu bringen, da zwang die Strassen-Agitation den Gesetzgeber dazu, sich anzubequemen, mit sich handeln zu lassen: dabei kamen die neuen Artikel 47 und 53 heraus, das allgemeine Stimmrecht mit 25 Jahren und mit dem Pluralvotum, wobei die Verfassung selbst Sorge trägt, die Bedingungen für das Recht einer zweiten und einer dritten Stimme festzulegen, für die Senatswähler kann das Gesetz das Alter auf dreissig Jahre hinaufsetzen. In diesem Stück und überhaupt durchgehends da wo die Konstituante dem Gesetzgeber die Kompetenz frei gelassen hat, beeilte sich dieser, in den folgenden organischen Gesetzen jeweils die möglichst-konservative Lösung zu finden (Gesetze vom 12. April und 28. Juni 1894, vervollständigt am 2. Dez. 1894, 11. April 1895, 11. Juni 1896, 31. März und 22. April 1898, 29. Dez. 1899 und 18. April 1902, sämtlich dem Code électoral einverleibt). Das trifft besonders für das Gemeindewahlrecht zu, gegen das sich gegenwärtig die heftigsten Beschwerden der Oppositionsparteien richten und dessen Aenderung im Sinn des allgemeinen Stimmrechts auf dem Oppositionsprogramm für die nächsten Wahlen steht.

Andere Artikel von verschiedener Wichtigkeit wurden im Jahr 1892 ebenfalls der Revision unterworfen. Einige Fragen, besonders die sich auf die Gestaltung des Senats bezogen, waren in ihrer politischen Schwere nicht bestritten; aber alle traten hinter dem Wahlrechtsproblem in die zweite Reihe. Dieses hat gewisse Lösungen nach sich gezogen, die logisch und löblich scheinen: die Wahlpflicht, mit der die Auffassung der Wahl als

öffentlicher Funktion sanktioniert wird; die Abstimmung in der Gemeinde, um dem Wähler die Ausübung seiner Mission zu erleichtern; die Möglichkeit der Bildung sehr grosser Wahlkreise, damit die Proportionalvertretung mit der Listenwahl angewandt werden kann (art. 48 und 53). Diese Neuerung ward denn auch wirklich sofort ins Werk gesetzt, wie es auch natürlich scheint in einem Land, in dem drei bedeutende, stark organisierte Parteien sich in das politische Terrain teilen; müsste doch das Mehrheitssystem hier fast überall zur Vernichtung von zweien dieser Parteien durch die dritte führen. Man vermied dadurch auch den Abschluss von Wahlbündnissen, die nicht der wirklichen Meinung der Wähler entsprachen.

Für den Senat setzte man den Wählbarkeitszensus vom Jahr 1893 beträchtlich herab (art. 56). Zu gleicher Zeit wurden den gewählten Senatoren, in deren Zahl keine Veränderung eintrat (art. 54), die sogenannten Provinzial-Senatoren beigesellt (art. 53). Die — ihrerseits aus Wahlen hervorgegangenen — Provinzial-Räte wählen diese Provinzial-Senatoren ohne irgend welche Vermögensschranken der Wählbarkeit (art. 56 bis). Man muss das als eine Andeutung des Gedankens der Interessenvertretung im Senat ansehen.

Die übrigen geänderten Texte handeln von der eventuellen Verwaltung der belgischen Kolonien, wobei man den Rückfall der Souveränetät über den unabhängigen Kongostaat im Auge hat (art. 1), — von dem Dispens der Neuwahl für ein Kammermitglied, das mit der Ministerfunktion betraut worden ist (art. 36) — von der Prärogative der belgischen Prinzen, von Rechts wegen Senatoren zu sein (art. 58) — von dem Titel „S. M.“ für den Gründer unserer Dynastie — und von der Einwilligung, die zur Heirat unserer Prinzen nötig ist (artt. 60 und 61).

Mit der belgischen Verfassung steht es wie mit allen andern — ohne dass man zwischen geschriebenen, kodifizierten und ungeschriebenen Verfassungen dabei unterscheiden könnte: nach ihrer Anwendung, nach den Gesetzen, Verordnungen, Gerichtsentscheidungen, aus denen man sieht, wie sie von den öffentlichen Gewalten verstanden werden, vor allem aber nach dem politischen Leben der Nation muss man ihren Wert beurteilen.

Jahre politischer Wahlen sind selten Jahre einer ergiebigen Tätigkeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Das zeigte sich auch im Jahr 1906. Die teilweise Erneuerung der Abgeordnetenkammer stiess die Uebermacht der Katholiken nicht um, wenn sie sie auch verringerte, und zwar eher zum Vorteile der Liberalen als der Sozialisten. Die Regierungsform der proportionalen Volksvertretung macht überdies plötzliche Veränderungen in der Zusammensetzung des Parlamentes fast unmöglich. Die Majorität der Konservativen bestand aus 20 Stimmen vor den Wahlen; sie besteht seitdem noch aus 12 Stimmen.

Die bedeutendsten Verhandlungen fanden über die Landesverteidigung und das Befestigungssystem der Stadt Antwerpen statt. Sie führten zu einem teilweisen Siege der Regierung, — teilweise insofern, als von weitergehenden Plänen und einer vollständigeren Umgestaltung abgesehen wurde. Die Opposition stützte sich dabei hauptsächlich auf das Missverhältnis, welches sich zwischen einer Festung von solcher Wichtigkeit und dem Effektivbestand unserer Armee ergäbe. In die Frage der Landesverteidigung mischte sich ein wirtschaftliches Problem von grösstem Gewicht für unsere Handelsmetropole: sie hat das Bedürfnis, sich auszudehnen und ihren Hafen, ihre Docks, vor allem ihre Quais mehr und mehr zu vergrössern. Man hatte vorgeschlagen, einen grossen Terraineinschnitt an der Schelde vorzunehmen, der eine Krümmung des Flusses beseitigt und die Ausdehnung seiner Quais merklich vergrössert hätte; aber technische Schwierigkeiten traten dem Vorschlag

in den Weg und man musste ihn wenigstens so lang zurückstellen, bis man über seine Folgen für die Flussregulierung ganz beruhigt sein könnte.

Das Gesetz vom 30. März 1906 gestattet Zwangsenteignungen, welche notwendig sind für verschiedene Unternehmungen, als: Verbesserung des Scheldebettes, Vergrösserung der Einrichtungen des See- und Eisenbahnwesens, Errichtung von neuen Festungswerken an Stelle der bestehenden, und Gründung eines neuen Stadtteiles. Diese Verfügung hat etwas Ungewohntes, da sie Unternehmungen ins Auge fasst, deren Verwirklichung von einem zur Zeit noch nicht bestehenden Gesetze oder von der Bewilligung eines ausserordentlichen Budgets abhängig ist, welches seinerseits von einer am 30. März noch nicht ins Leben getretenen Kommission zu begutachten wäre. Unsere Verfassung sagt: „nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique . . .“ (art. 11). Hier jedoch scheint die Gemeinnützigkeitserklärung oder wenigstens die Möglichkeit der Ausführung beabsichtigter Unternehmungen auf einen späteren Zeitpunkt verlegt zu werden, während die Zwangsenteignung sofort stattfindet. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinnützigkeit selbst eventuellen und unsicheren Charakter annimmt. Indessen sprechen wichtige volkswirtschaftliche Gründe zu Gunsten des vom Gesetzgeber beliebten Verfahrens: der Staat vermeidet auf diese Art eine Mehrausgabe beim Erwerb der Bauplätze, da dieselben durch den definitiven Erlass über die zur Ausführung gelangenden Vorentwürfe im Werte bedeutend steigen würden. Auch bemerkt das Gesetz ausdrücklich und zu wiederholten Malen, dass die Zwangsenteignung auch ohne vorgängige Hinterlegung eines Planes oder Risses über die beabsichtigten Arbeiten vorgenommen werden kann, was den allgemeinen Regeln dieser Materie zuwiderläuft.

Das Gesetz eröffnet einen vorläufigen Kredit von 30 000 000 Franken für diese Zwangsenteignungen und bewilligt einen besonderen Fond von 63 000 000 Franken für die Unternehmungen. Mit dem Kredit wird das ausserordentliche Budget von 1906 belastet, und der besondere Fond wird nach und nach durch Abrechnungen von den Budgets von 1906 bis 1912 unterhalten. Eine Anleihe wird dafür aufkommen, ausser dem Erlös aus der Entäusserung der Festungswerke, welche durch die im Verteidigungssystem eingeführten Aenderungen disponibel geworden sind. Da zeigt sich wieder einmal, wie schwierig es ist, das Prinzip der Annalität des Budgets (Verfassung, Art. 115) mit der Ausführung grosser Unternehmungen in Einklang zu bringen, deren Kosten und Dauer notwendig aus den Möglichkeiten eines Jahres herausfallen.

Ein soziales, hygienisches und zugleich fiskalisches Gesetz ist das vom 25. September 1906: es untersagt die Fabrikation, Einfuhr, Beförderung, den Verkauf und tatsächlichen Besitz des Absinths, dessen schädliche und giftige Wirkungen längst festgestellt sind. Das unter Strafandrohung erlassene Verbot tritt sofort in Kraft für die Fabrikation und Einfuhr dieses Getränkes und in zehn Monaten für den Verkauf, die Beförderung und den Besitz desselben.

Auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes stellt ein am 21. Februar 1906 geschlossener und durch ein belgisches Gesetz vom 7. Juni 1906 genehmigter Vertrag zwischen Belgien und Frankreich die Untertanen beider Länder in beiden Staaten hinsichtlich der bei Arbeitsunfällen geleisteten Entschädigung gleich. Das gilt sowohl vom Schadensersatz selbst als von der Gewährleistungspflicht nach den französischen und belgischen Gesetzen. Handelt es sich um Personen, welche nur zeitweilig auswärts und seit weniger als einem halben Jahre in dem Gebiet des Staates beschäftigt waren, in dem sich der Unfall ereignet hat,

jedoch in einem auf dem Gebiet des anderen Staates angelegten Unternehmen, so wird die Entschädigung durch das Gesetz dieses anderen Staates bestimmt. Das Gleiche gilt von dem Personal der Transportgesellschaften.

Für eine Bewegung unserer Zeit bedeutsam und zugleich positiv wichtig sind die Schiedsverträge, die Belgien abgeschlossen hat, am 30./17. Oktober 1904 mit Russland, am 15. November 1904 mit der Schweiz, am 30. November 1904 mit dem damals noch vereinigten Schweden und Norwegen, am 23. Januar 1905 mit Spanien, am 26. April 1905 mit Dänemark, am 19. April / 2. März 1905 mit Griechenland. Alle diese Verträge wurden durch das am 19. Januar 1906 publizierte Gesetz vom 17. Juli 1905 bestätigt.

Bei der Bezeichnung der beiden Fälle, in denen der Haager Gerichtshof zuständig sein soll — Auslegung früherer Verträge und pekuniäre Fragen — macht der Text den üblichen Vorbehalt: „insofern sie weder die vitalen Interessen, noch die Unabhängigkeit der vertragschliessenden Staaten berühren und eine gütliche Lösung durch direkte diplomatische Unterhandlungen oder auf irgend einem andern Vermittlungsweg nicht erreicht wurde."

Das einzige Gesetz des Jahres 1905, das hier, weil es erst im Jahr 1906 in Kraft getreten ist, erwähnt zu werden verdient, ist das Gesetz vom 17. Juli über die Sonntagsruhe in den Gewerbe- und Handelsbetrieben („sur le repos du dimanche dans les entreprises industrielles et commerciales").

Aus verschiedenen Motiven waren die katholische und die sozialistische Partei über diese Massregel einig. Die Liberalen konnten sich nicht mit ihr befreunden. Bei der Schlussabstimmung enthielten sie sich aus Verfassungsbedenken der Stimme, manche wohl auch aus grundsätzlicher Gegnerschaft. Die Katholiken sehen in dem Gesetz ein neues Zusammenstimmen der Landesgesetzgebung mit den religiösen Geboten; die Sozialisten die Erfüllung einer Forderung, die auf dem Programm der Arbeiterpartei gestanden hatte; gewisse Liberale aber sehen in ihm eine Einmischung des Staates da, wo sie lieber dem freien Spiel der individuellen Initiative Raum gelassen hätten, wenigstens so weit es sich um Erwachsene handelt.

Wie ernst der verfassungsrechtliche Einwand ist, den ein Teil der Opposition erhob, das zeigt sich, sobald man sich an den Artikel 15 unserer Verfassung erinnert: „Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes ni aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos." Ist nun die Sonntagsruhe etwa nicht die gesetzliche Sanktion der Beobachtung des christlichen Sabbats? Der Zwang zur Sonntagsruhe läuft also dem angeführten Text zuwider. Gerade aus der Reaktion gegen das staatliche Gebot der Sonntagsheiligung heraus hat der Kongress jenen Text von 1831 angenommen. Aber man muss gerechterweise anerkennen, dass die — wie man heutzutage sagt — wirtschaftlich-soziale Seite der Frage vor den Augen der Männer von damals gar nicht aufgetaucht war und dass doch gerade diese Seite in unsern Augen alle andern zurücktreten lässt. Wie dem auch sei, der dem Senat im Jahre 1905 nach der Annahme des Gesetzesvorschlags durch die Repräsentantenkammer vorgelegte Bericht fasst die Antwort der Majorität auf den von einem Teil der Linken erhobenen Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zusammen [1]: „der Gesetzentwurf verletzt die Verfassungsvorschrift durchaus nicht. Er beschäftigt sich nicht im mindesten mit den Handlungen und Zeremonien eines Kultus; er verpflichtet niemanden, die Ruhetage eines Kultus zu beobachten. Er verbietet nicht,

1) Der am 15. Juni 1905 vom Senator Claeys Bouuaert erstattete Bericht ist als Anhang zum Gesetz in der Pasinomie belge, 1905, S. 280 abgedruckt.

dass man arbeitet, sondern dass man arbeiten lässt, was durchaus zweierlei ist. Man hält dem entgegen, das sei eine geschickte, subtile aber unzulässige Auslegung. Die Verschiedenheit springt jedoch in die Augen. Nach dem Gesetz wie vorher steht es jedem Bürger frei am Sonntag zu arbeiten, die Ruhetage zu beachten oder nicht zu beachten nach seinem Gefallen, ohne dass er deshalb irgendwie beunruhigt wird. Nur kann der Arbeitgeber seine Arbeiter oder seine Angestellten nicht zur Arbeit in der Fabrik oder im Geschäft verpflichten. Daraus, dass Fabrik und Werkstatt stillstehen und die Läden geschlossen sind, ergibt sich keine Verhinderung der Arbeiter oder Angestellten an irgend einer andern Arbeit. Ihr Recht auf die Ruhe aber wird ihnen gewährleistet sein."

Man wird leicht erkennen, dass diese Argumentation — die gewiss ebenfalls „geschickt und subtil" ist, mag man sonst über sie denken wie man will — recht deutlich eine Folge des industriellen Regimes und der allgemeinen Arbeitsbedingungen unserer Tage in die Erscheinung treten lässt. Kann der Arbeitgeber dem Lohnarbeiter die Arbeit am Sonntag auferlegen, so ist dieser wirtschaftlich gezwungen, sich ihr hinzugeben; so liegt die Sache ohne das Gesetz. Ist aber der Arbeitgeber selbst durch das Gesetz gezwungen, an dem Tag keine Arbeit zu geben, so ist der Lohnarbeiter auch gezwungen, zu feiern. Man kann andererseits nicht leugnen, dass durch ein Gesetz über die Sonntagsruhe in dem vom Senatsbericht angezeigten Sinn die Kirche alles bekommt, was sie verlangt oder wenigstens alles, was sie heutzutage zu verlangen wagt.

Das Gesetz hat nicht die Ausdehnung, die ihm manche von seinen Anhängern besonders auf der sozialistischen Seite gewünscht hätten. Auf der andern Seite lässt es aber auch der Regierung nicht den breiten Spielraum für die Regelung und Modifikation seiner Anwendung, den ein der Kammer im Jahr 1904 unterbreiteter Vorentwurf lassen wollte. Immerhin ist die Aufgabe, die in dieser Hinsicht der Exekutive vorbehalten ist, wie man sehen wird, beträchtlich genug; die Zukunft wird zeigen, ob sie übertrieben gross ist.

Hier ist zunächst der Wirkungskreis des Gesetzes: seinen Vorschriften sind unterworfen „les entreprises industrielles et commerciales, à l'exclusion: 1. des entreprises de transport par eau, 2. des entreprises de pêche 3. des entreprises foraines" (Art. 1). Es findet keine Anwendung auf die Landwirtschaft; das ist mit wirtschaftlichen Erwägungen motiviert worden, denen man wohl gewisse leicht zu erratende politische Gründe zugesellen darf.

Die Verpflichtung zur Ruhe ist in Art. 2 formuliert wie folgt:

„Il est interdit d'employer au travail plus de six jours par semaine des personnes autres que les membres de la famille du chef d'entreprise habitant avec lui ou ses domestiques ou gens de maisons. Cette disposition vise le travail effectué sous l'autorité, la direction et la surveillance du chef d'entreprise. Le jour de repos est le dimanche".

Ausnahmen und Dispense sind gleich im Gesetz vorgesehen, zum Teil nach der Eigenart der Arbeiten (Art. 3), zum Teil in Bezug auf die Natur der Unternehmungen (Art. 4 fgd.), auf welche das Verbot sich mit voller Kraft erstreckt.

Art. 3. L'interdiction ne s'applique pas:

1° Aux travaux urgents commandés par un cas de force majeure ou de nécessité sortant des prévisions normales de l'entreprise;

2° A la surveillance des locaux affectés à l'entreprise;

3° Aux travaux de nettoyage, de réparation et de conservation nécessaires à la continuation régulière de l'exploitation, ni aux travaux, autres que ceux de la production, dont dépend la reprise régulière de l'exploitation le jour suivant;

4° Aux travaux nécessaires pour empêcher la déterioration des matières premières ou des produits.

Les travaux prévus au présent article peuvent être effectués soit par les ouvriers de l'entreprise où il sont exécutés, soit par ceux d'une entreprise étrangère.

Ils ne sont autorisés que pour autant que

l'exploitation normale de l'entreprise ne permette pas de les exécuter un autre jour de la semaine."

Art. 4. „Les ouvriers et employés peuvent être occupés au travail treize jours sur quatorze ou six jours et demi sur sept dans les catégories d'entreprises désignées ci-après:

1° Les industries alimentaires dont les produits sont destinés à être livrés immédiatement à la consommation;

2° Les entreprises ayant pour objet la vente au détail de comestibles ou denrées alimentaires;

3° Les hôtels, restaurants et débits de boissons;

4° Les débits de tabacs et les magasins de fleurs naturelles;

5° Les pharmacies, drogueries et magasins d'appareils médicaux ou chirurgicaux;

6° Les établissements de bains publics;

7° Les entreprises de journaux et de spectacles publics;

8° Les entreprises de location de livres, de chaises, de moyens de locomotion;

9° Les entreprises d'éclairage et de distribution d'eau ou de force motrice;

10° Les entreprises de transport par terre, les travaux de chargement et de déchargement dans les ports, débarcadères et stations;

11° Les bureaux de placement et les agences d'information;

12° Les industries dans lesquelles le travail, en raison de sa nature, ne souffre ni interruption ni retard.

Le jour ou les deux demi-jours consacrés au repos par quinzaine ne doivent pas être nécessairement fixés au dimanche ni être les mêmes pour tous les ouvriers et employés d'une entreprise.

Le demi-jour de repos doit être pris soit avant, soit après 1h. de l'après-midi (c'est à dire qu'il doit finir ou commencer à ce moment de la journée); la durée du travail ne pourra excéder cinq heures."

Der Artikel 5 ist von allen Bestimmungen des Gesetzes diejenige, die dem Vorgehen der Regierung den breitesten Raum frei lässt, indem sie ihr gestattet, die Anwendung des Gesetzes zu mässigen. Er rechtfertigt sich übrigens durch die Neuheit des Grundsatzes, der sich in der Durchführung an wirklichen Schwierigkeiten stossen könnte; nur die Erfahrung kann diese aufdecken. Gewisse Förmlichkeiten sind ausserdem der Exekutiv-Gewalt auferlegt: sie muss den Rat der Conseils supérieurs du travail, de l'industrie, de l'hygiène etc. (Arbeits-, Industrie-, Gesundheits-Aemter) einholen, deren Sachverständnis sicherlich eine ernstliche Bürgschaft gegen Willkür bietet (Art. 12).

Der Art. 5, um den es sich handelt, lautet:

„Le roi prend l'avis:

1° Des sections compétentes des conseils de l'industrie et du travail;

2° Du conseil supérieur de l'hygiène publique;

3° Du conseil supérieur du travail;

4° Du conseil supérieur de l'industrie et du commerce.

Ces divers collèges transmettent leur avis dans les deux mois de la demande qui leur en est faite, à défaut de quoi il est passé outre.

Le gouvernement peut en tout temps, soit à la demande d'un des collèges dont l'avis est réclamé, procéder à une nouvelle consultation et modifier ou retirer l'autorisation accordée."

Endlich vervollständigen die Artikel 6 und 7 dieses System. Man findet in ihnen die gleiche Bewegungsfreiheit für die Exekutiv-Gewalt. Ich wiederhole: die Praxis wird die Wirksamkeit dieser Bestimmungen zeigen müssen; für den Augenblick wäre jedes endgültige Urteil verfrüht, da das Gesetz gemäss dem Artikel 21 erst am 27. Juli 1906 in Kraft getreten ist.

Art. 6. „Les ouvriers et employés peuvent être occupés au travail le septième jour douze fois par année, dans les entreprises où il est fait usage du vent ou de l'eau comme moteur exclusif ou principal.

Le Roi peut étendre la même faculté, pour le même nombre de semaines au plus;

1° Aux industries qui s'exercent seulement pendant une partie de l'année ou qui sont exploitées d'une manière plus intense en certaines saisons;

2° Aux industries qui s'exercent en plein air et dans lesquelles le travail peut être entravé par les intempéries.

Le chef d'entreprise qui use de la faculté prévue au présent article est tenu d'en informer, dans les vingt-quatre heures, l'inspecteur du travail ou le commissaire d'arrondissement.

En aucun cas, il ne peut être fait usage de cette faculté plus de quatre semaines consécutivement."

Art. 7. „Les ouvriers et employés des magasins de détail autres que ceux visés à l'article 4, ainsi que les garçons coiffeurs, peuvent être occupés au travail le dimanche de 8h du matin à midi.

Cette faculté peut être supprimée ou le nombre d'heures ainsi fixé peut être réduit par des arrêtés royaux s'appliquant aux magasins de détail et aux coiffeurs d'une commune déterminée ou d'un groupe de communes, ou à ces magasins seulement.

Un arrêté royal peut, à raison de nécessités particulières, autoriser les magasins de détail et les coiffeurs d'une commune déterminée ou d'un groupe de communes à employer leur personnel au travail le dimanche, soit à d'autres heures, soit pendant un plus grand nombre d'heures."

Cette dernière autorisation ne peut être accordée que pour six semaines au plus par année.

Im übrigen enthält das Gesetz Ausführungsbestimmungen (Art. 8 bis 13) und Strafvorschriften (Art. 14 bis 21), deren Studium für den Juristen wie für den Nationalökonomen wichtig ist, deren Prüfung indessen über den hier gesetzten Rahmen hinausgehen würde.

Der Staat hat sich selbst der Herrschaft des Gesetzes zur selben Zeit unterworfen, zu der er ihm die von Provinzen, Gemeinden und koncedierten Eisenbahngesellschaften betriebenen Unternehmungen unterstellte (Art. 11). Das System der Sonntagsruhe ist in Uebereinstimmung gebracht mit dem Gesetz vom 15. Juni 1896 über die Werkstätten-Reglements (Art. 8) und mit dem vom 13. Dezember 1889 über die Arbeit von Frauen, Jugendlichen und Kindern in den industriellen Betrieben (Art. 9, 10 und 22).

Zum Schluss sei bemerkt, dass eine sehr gewissenhafte Enquete, vom belgischen Arbeits-Amt (Office du travail) im Jahr 1895 veranstaltet, gezeigt hatte, dass die gesetzliche Regelung des Stoffes wünschenswert und wohl angebracht sei im Hinblick auf die grosse Zahl der Arbeiter und Angestellten, die nicht im Genuss eines wöchentlichen Ruhetages standen. Einige Ziffern folgen hier; sie sind dem früher erwähnten Senatsbericht entnommen:

„Von 119 447 industriellen Arbeitern in 1459 Betrieben 268 verschiedener Industrien arbeiteten 77 798 nicht am Sonntag; dagegen waren 41 679 industrielle Arbeiter, also 35% zu solcher Arbeit gezwungen, nämlich: 13 651 jeden Sonntag ohne Ausnahme, 14 712 einen von zwei Sonntagen, 13 316 mit gewissen längeren Zwischenräumen. Von diesen 41 679 Arbeitern waren 37 166, also mehr als 89% in produktiver Arbeit, die anderen mit Reparaturen und ähnlichem beschäftigt.

Die Proportion war im Handel noch stärker: von 4919 Angestellten in 444 Geschäften genossen 65% die wöchentliche Ruhe nicht. Nur 1885 Angestellte waren in Wirklichkeit nicht zur Sonntagsarbeit verpflichtet; von den übrigen waren 2301 jeden Sonntag, 356 jeden zweiten, 107 jeden dritten Sonntag beschäftigt, die übrigen in grösseren Zwischenräumen."

Das Gesetz ist am 17. Juli 1906 in Kraft getreten. Es hat keine öffentlichen Kundgebungen von der Art verursacht, wie sie in Frankreich bei ähnlichen Massregeln entstanden sind; aber eine ganze Reihe von Schwierigkeiten hat sich bei der Anwendung des Gesetzes alsbald geltend gemacht.

Im allgemeinen hat die Vorschrift der Sonntagsruhe zahlreiche Abschwächungen erfahren in allen den Fällen, in welchen das Gesetz die Regierung dazu ermächtigte, besonders im Verwaltungsdienste. Andererseits wurden 24 wichtige industrielle Betriebe in das Verzeichnis derer eingereiht, in denen die Arbeit ihrem Wesen nach weder Unterbrechung noch Aufschub duldet.

Für den Kleinhandel und die Friseure ist in einer grossen Anzahl von Städten eine besondere Erlaubnis für gewisse Sonntage — Feiertage oder nah bei Feiertagen liegende Sonntage — erteilt worden, jedoch wird zugleich den Geschäftsinhabern die Verpflichtung auferlegt „ihrem Personal innerhalb zweier Monate eine Ruheentschädigung von einem

halben Tage für jeden Sonntag zu geben, an dem sie von der betreffenden Erlaubnis Gebrauch gemacht haben" (Kgl. Erlass vom 22. November 1906, 7. Februar und 2. März 1907). Doch sind diese Massregeln nur vorläufig getroffen. Die Regierung rechnet darauf, dass der fortschreitende Einfluss des neuen Gesetzes mit der Zeit Aenderungen in den Gewohnheiten der Käufer herbeiführen wird. Man sieht, es besteht der ernstliche Wunsch, kein Aergernis zu erregen und nicht gegen die herkömmlichen Gebräuche zu verstossen; das ist auch sehr natürlich, wenn es sich um Einkäufe für den Nikolaustag oder für Weihnachten handelt oder um „Frisuren, die man sich im Karneval oder an Mittfasten macht".

Die einzige, juristisch interessante Frage bezieht sich auf die „Extras", d. h. die Arbeiter, Kommis oder Angestellten, welche zwar am Sonntag zur Arbeit kommen, aber nicht zum gewöhnlichen Personal des Geschäftes oder industriellen Unternehmens gehören. Der Handelsminister entschied (am 21. September 1906), „dass ein Unternehmer zur Sonntagsarbeit während des ganzen Tages Leute verwenden darf, welche er in keiner Weise in der Woche beschäftigt und welche aus freiem Antriebe sich dazu verstehen, unter diesen Bedingungen zu arbeiten. Letzterer Umstand fiele weg, und folglich wäre das Gesetz übertreten, wenn die Arbeitgeber übereinkämen, mit ihrem Personal am Sonntag gegenseitig zu tauschen". Diese sehr weitherzige Auslegung erregt die lebhaftesten Einwände bei den Anhängern des Gesetzes; sie behaupten, das Gesetz sei durch die Ministerial-Entscheidung verletzt. Ohne Zweifel ist seine Wirkung dadurch sehr eingeschränkt, namentlich auf dem Gebiete des Handels. Die wirklichen Adepten der Sonntagsruhe als einer sozialen, moralischen und konfessionellen Einrichtung und die blossen Anhänger eines Verbotsgesetzes gegen das „Arbeitenlassen" an mehr als sechs Tagen von sieben stehen in diesem Streite gegen einander. Es gibt eine Menge unbeschäftigter, stellenloser Leute, welche durch das vom Ministerium eingeführte System einen Tag in der Woche als Aushilfsarbeiter Beschäftigung finden. Man will sie daran hindern.

Allerdings spricht das Gesetz davon, dass die Regierung Autorisationen (sc. zum Arbeitenlassen) erteilen könne (art. 7 al. 3), da aber gesagt ist, dass die Arbeitgeber „ihr Personal" nur unter den vorgesehenen Bedingungen beschäftigen dürfen, so schliesst der Minister daraus, dass sie frei sind und keiner besonderen Autorisation bedürfen, sobald es sich nicht um ihr eigenes Personal, sondern um ein fremdes, sozusagen ein Sonntagspersonal handelt. Dieses System kann zu vielfachem Missbrauch Anlass geben; die angefochtene ministerielle Entschliessung sieht selbst schon einen solchen Missbrauch voraus, und tadelt ihn; aber welche Aufgabe wird dadurch der Arbeits-Inspektion gestellt, dass sie die ganze Woche hindurch jene „Extras" im Auge behalten und zusehen soll, ob keine Kollusion vorkommt! Diese Frage bildete den Gegenstand einer Interpellation in der Kammer (am 5. resp. 12. März 1907): man schien darüber einig zu sein, dass eine baldige Revision des Gesetzes im Sinn des Verbots der Aushilfearbeit notwendig geworden sei —, wenigstens ist dies die Ansicht der Sozial-Klerikalen — die man noch vor wenigen Jahren als „christliche Demokraten" bezeichnet hätte — und der Sozialisten. Der Minister hat sich dieser Meinung angeschlossen, aber doch seine eigene Jurisprudenz festgehalten. Vorläufig steht man von einer gerichtlichen Verfolgung der Arbeitgeber ab, welche Aushilfsarbeiter verwendet haben; die Justiz hat sich also mit der Auslegung des Gesetzes in diesem Punkt nicht zu beschäftigen gehabt und es ist wenig wahrscheinlich, dass sie sich künftig damit wird befassen müssen. Der Minister hat nämlich einen Abänderungsvorschlag zum Artikel 2 des Gesetzes (der verbietet „mehr als 6 Tage wöchentlich Leute zu beschäftigen..."

u. s. w.) vorgelegt. Er schlägt vor, zu sagen: „am Sonntag Leute zu beschäftigen . . .“ u. s. f. Das ist deutlicher und löst die Frage der Aushilfsarbeiter im negativen Sinn absolut. Zugleich wird dadurch das Gesetz nach dem Wunsch und im Sinn der Katholiken und der Sozialisten verschärft.

Wir werden davon im nächsten Jahre wieder zu sprechen haben [1]).

Anhang.

Die revidierte belgische Verfassung (1831—1903) [1]).

(Constitution Belge revisée).

Au nom du peuple Belge,
Le Congrès national, — Décrète:

Titre Premier.

Du territoire et de ses divisions.

Art. 1er. La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liége, le Limbourg, le Luxembourg, Namur.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

Les colonies, possessions d'outremer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires [2]).

2. Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.

3. Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

Titre II.

Des Belges et de leurs droits.

4. La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

5. La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.

La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques.

6. Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

7. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

8. Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

9. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

10. Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

11. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

12. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

13. La mort civile est abolie; elle ne peut être rétablie.

14. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

15. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

16. L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs

---

1) Angen. am 7. Febr. 1831. — In Wirksamkeit seit 25. Febr. 1831. S. Décr. des 7, 11, 24 févr. et arr. roy., 1er sept. 1831. Ueber die Entwürfe s. journal L'Union Belge, nos 11, 40, 44 et 45.

Die Art. 1, 36, 47, 48, 52, 53, 54, 56, 58, 60, 61 der Constitution erfuhren im Jahre 1893 eine Revision. Zu jedem dieser Artikel erging ein Spezialgesetz. Alle diese Gesetze sind datiert vom 7. September 1893 und publiziert im Moniteur vom 9. September 1893. Die Texte der neuen Artikel sind gesperrt gedruckt.

2) Der letzte Satz ist neu.

---

1) Wir lassen im Anhang den gegenwärtigen Text der revidierten Belgischen Verfassung folgen, da der authentische Text bisher, soviel bekannt, in deutschen Sammelwerken nirgends abgedruckt ist.

Anm. der Redaktion.

supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu.

17. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi.

L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est également réglée par la loi.

18. La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.

19. Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.

20. Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

21. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

22. Le secret des lettres est inviolable.

La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

23. L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.

24. Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres.

Titre III. — Des pouvoirs.

25. Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

26. Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

27. L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

Néanmoins toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'Etat, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants.

28. L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif.

29. Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution.

30. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

31. Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Chapitre Premier.

Des Chambres.

32. Les membres des deux Chambres représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés.

33. Les séances des Chambres sont publiques.

Néanmoins chaque chambre se forme en comité secret, sur la demande de son président ou de dix membres.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

34. Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres, et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

35. On ne peut être à la fois membre des deux Chambres.

36. Le membre de l'une des deux Chambres nommé par le Gouvernement à toute autre fonction salariée que celle de Ministre et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection[1]).

37. A chaque session, chacune des Chambres nomme son président, ses vice-présidents, et compose son bureau.

38. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

39. Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé: sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret.

40. Chaque Chambre a le droit d'enquête.

41. Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article.

42. Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

43. Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

---

1) Früher waren die Minister nicht ausgenommen.

44. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

45. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

46. Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Section première.

De la Chambre des représentants.

47. Les députés à la Chambre des représentants sont élus directement dans les conditions ci-après [1]:

Un vote est attribué aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés depuis un an au moins dans la même commune, et qui ne se trouvent pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes:

1° Etre âgé de 35 ans accomplis, être marié, ou veuf ayant descendance légitime, et payer à l'Etat au moins 5 francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on n'en soit exempté à raison de sa profession;

2° Etre âgés de 25 ans accomplis et être propriétaire:

Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2,000 francs, à établir sur la base du revenu cadastral ou d'un revenu cadastral en rapport avec cette valeur;

Soit d'une inscription au grandlivre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne d'au moins 100 francs de rente.

Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins.

La propriété de la femme est comptée au mari; celle des enfants mineurs, au père.

Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de 25 ans accomplis et se trouvant dans l'un des cas suivants:

A. Etre porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés;

B. Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions et professions, ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées.

Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

48. La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi.

Le vote est obligatoire et a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi [1]).

49. La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population; ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40,000 habitants. Elle détermine également les conditions requises pour être électeur et la marche des opérations électorales.

50. Pour être éligible, il faut:

1° Etre Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation;

2° Jouir des droits civils et politiques;

3° Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis;

4° Etre domicilié en Belgique.

Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.

51. Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.

En cas de dissolution, la Chambre est renouvelée intégralement.

52. Chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité annuelle de 4,000 francs.

Il a droit en outre au libre parcours sur les lignes des chemins de fer de l'Etat et au parcours gratuit sur les lignes des chemins de fer concédés, du lieu de sa résidence à la ville où se tient la session [2]).

Section II. — Du Sénat.

53. Le Sénat se compose:

1° De membres élus, à raison de la population de chaque province, con-

1) Früher: „La Chambre des représentants se compose des députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins.“

1) Früher: „Les élections se font par telles divisions de provinces et dans tels lieux que la loi détermine“.

2) Früher betrug die Indemnitätssumme 200 fl. pro Monat und stand die nur den ausserhalb des Parlamentssitzes wohnenden Abgeordneten zu.

formément à l'article 47; toutefois la loi peut exiger que les électeurs soient âgés de 30 ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs;

2° De membres élus par les conseils provinciaux, au nombre de 2 par province ayant moins de 500,000 habitants, de 3 par province ayant de 500,000 à 1 million d'habitants et de 4 par province ayant plus de 1 million d'habitants [1]).

54. Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié du nombre de membres de la Chambre des représentants.

55. Les sénateurs sont élus pour huit ans; ils sont renouvelés par moitié tous les quatre ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.

En cas de dissolution, le Sénat est renouvelé intégralement.

56. Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut:

1° Etre Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation;

2° Jouir des droits civils et politiques;

3° Etre domicilié en Belgique;

4° Etre âgé au moins de 40 ans;

5° Verser au trésor de l'Etat au moins 1,200 francs d'impositions directes, patentes comprises;

Ou être soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique dont le revenu cadastral s'élève au moins à 12,000 francs.

Dans les provinces où le nombre de ces éligibles n'atteint pas la proportion de 1 sur 5,000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés [2]).

56bis. Les sénateurs élus par les conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens; ils ne peuvent appartenir a l'assemblée qui les élit ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection ou pendant les deux années antérieures [3]).

57. Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

58. Les fils du Roi ou, à leur défaut, les Princes belges de la branche de la Famille royale appelée à régner, sont de droit sénateurs à l'âge de 18 ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans.

59. Toute assemblée du Sénat qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des représentants est nulle de plein droit.

Chapitre II.

Du Roi et des ministres.

Section première. — Du Roi.

60. Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. M. Léopold-Georges Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

Sera déchu de ses droits à la couronne le prince qui se serait marié sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à sont défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution.

Toutefois il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres [1]).

61. A défaut de descendance masculine de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, le Roi pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article suivant.

S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant.

62. Le Roi ne peut être en même temps chef d'un autre État, sans l'assentiment des deux Chambres.

Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages.

63. La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables.

64. Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable.

65. Le Roi nomme et révoque ses ministres.

66. Il confère les grades dans l'armée.

Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi.

67. Il fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

---

1) Früher: „Les membres du Sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la chambre des représentants."

2) Früher lautete die Ziffer 5: „Payer en Belgique au moins 1,000 florins d'impositions directes, patentes comprises. Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1,000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6,000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6,000."

3) Art 56 bis ist neu.

1) Abs. I ist geändert. Abs. II und III sind neu.

68. Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

69. Le Roi sanctionne et promulgue les lois.

70. Les Chambres se réunissent de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le Roi.

Les Chambres doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours.

Le Roi prononce la clôture de la session.

Le Roi a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres.

71. Le Roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours, et des Chambres dans les deux mois.

72. Le Roi peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des Chambres.

73. Il a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres.

74. Il a le droit de battre monnaie, en exécution de la loi.

75. Il a le doit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

76. Il confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit.

77. La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne [1]).

78. Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

79. A la mort du Roi, les Chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès. Si les Chambres ont été dissoutes antérieurement, et que la convocation ait été faite, dans l'acte de dissolution, pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions, jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

S'il n'y a eu qu'une Chambre dissoute, on suit la même règle à l'égard de cette Chambre.

A dater de la mort du Roi et jusqu'à prestation du serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité.

80. Le Roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des Chambres réunies, le serment suivant:

Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.

81. Si, à la mort du Roi, son successeur est mineur, les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée à l'effet, de pourvoir à la régence et à la tutelle.

82. Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies.

83. La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent n'entre en fonctions qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80.

84. Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence.

85. En cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance.

Section II. — Des ministres.

86. Nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

87. Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre.

88. Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres.

Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres.

89. En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

90. La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'ac-

---

1) Das Gesetz vom 25. Dezember 1865 hat die Civilliste für die Regierungszeit Leopolds II. auf 3 300 000 Fr. festgesetzt.

cusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées.

91. Le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres.

Chapitre III.
Du pouvoir judiciaire.

92. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

93. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

94. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

95. Il y a pour toute la Belgique une cour de cassation.

Cette cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres.

96. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs; et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

En matière de délits politiques et de presse, le huis-clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité.

97. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

98. Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse.

99. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Roi.

Les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort, sont nommés par le Roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

Les conseiller de la cour de cassation sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par le Sénat, l'autre par la cour de cassation.

Dans ces deux cas, les candidats portés sur une liste peuvent également être portés sur l'autre.

Toutes les présentations sont rendues publiques au moins quinze jours avant la nomination.

Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents.

100. Les juges sont nommés à vie.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

101. Le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et tribunaux.

102. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

103. Aucun juge ne peut accepter du gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

104. Il y a trois cours d'appel en Belgique.

La loi détermine leur ressort et les lieux où elles sont établies.

105. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

Il y a des tribunaux de commerce dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres, et la durée des fonctions de ces derniers.

106. La cour de cassation prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi.

107. Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

Chapitre III.
Des institutions provinciales ou communales.

108. Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.

Ces lois consacrent l'application des principes suivants:

1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux;

2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

3° La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;

4° La publicité des budgets et des comptes;

5° L'intervention du Roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

109. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

Titre IV. — Des Finances.

110. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial.

Aucune charge, aucune imposition communale peut être établie que du consentement du conseil communal.

La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement aux impositions provinciales et communales.

111. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement.

Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

112. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

113. Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens, qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la province ou de la commune. Il n'est rien innové au régime actuellement existant des polders et des wateringen, lequel reste soumis à la législation ordinaire.

114. Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.

115. Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

116. Les membres de la cour des comptes sont nommés par la chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

Cette cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la cour des comptes.

Cette cour est organisée par une loi.

117. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

Titre V.

De la force publique.

118. Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires.

119. Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.

120. L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.

121. Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi.

122. Il y a une garde civique; l'organisation en est règlée par la loi.

Les titulaires de tous les grades, jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables.

123. La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

124. Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions, que de la manière déterminée par la loi.

Titre VI.

Dispositions générales.

125. La nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour armes du royaume de lion belgique avec la légende: l'union fait la force.

126. La ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement.

127. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi. Elle en détermine la formule.

128. Tout étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

129. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

130. La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie.

Titre VII.

De la revision de la Constitution.

131. Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la revision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles, ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

Titre VIII.

Dispositions transitoires.

132. Pour le premier choix du chef de l'Etat. il pourra être dérogé à la première disposition de l'art. 80.

133. Les étrangers établis en Belgique avant le 1er janvier 1814, et qui ont continué d'y être domiciliés, sont considérés comme Belges de naissance, à la condition de déclarer que leur intention est de jouir du bénéfice de la présente disposition.

La déclaration devra être faite dans les six mois, à compter du jour où la présente Constitution sera obligatoire, s'ils sont majeurs, et dans l'année qui suivra leur majorité, s'ils sont mineurs.

Cette déclaration aura lieu devant l'autorité provinciale de laquelle ressortit le lieu où ils ont leur domicile.

Elle sera faite en personne ou par un mandataire, porteur d'une procuration spéciale et authentique.

134. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire, pour accuser un ministre, et la cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

135. Le personnel des cours et des tribunaux est maintenu tel qu'il existe actuelle-

ment, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi.

Cette loi devra être portée pendant la première session législative.

136. Une loi, portée dans la même session, déterminera le mode de la première nomination des membres de la cour de cassation.

137. La foi fondamentale du 24 août 1815 est abolie, ainsi que les statuts provinciaux et locaux. Cependant, les autorités provinciales et locales conservent leurs attributions jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu.

138. A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

Dispositions supplémentaires.

139. Le Congrès national déclare qu'il est nécessaire de pourvoir, par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets suivants:

1° La presse;

2° L'organisation du jury;

3° Les finances;

4° L'organisation provinciale et communale;

5° La responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir;

6° L'organisation judiciaire;

7° La revision de la liste des pensions;

8° Les mesures propres à prévenir les abus du cumul;

9° La revision de la législation des faillites et des sursis;

10° L'organisation de l'armée, les droits d'avancement et de retraite, et le Code pénal militaire;

11° La revision des Codes.

Charge le pouvoir exécutif de l'exécution du présent décret.

Berichtigungen.

S. 366 Z. 4 v. u. lies: wiederholte, statt wiederholen sollte.

S. 367 Z. 9 v. o. lies: drängt, statt drängte.

Z. 16 v. o.: schiebe hinter Idee die Jahreszahl 1892 ein.

Z. 18 v. o. lies: und eine neue katholische Mehrheit hatte das Werk der Revision zu vollenden.

Z. 22 v. o. lies: Bewohnung, statt Beschäftigung.

Z. 6 f. v. u. lies: allgemeinen Stimmrechts jüngst noch von der Kammer abgelehnt worden ist (Juli 1907).

S. 368 Z. 10 v. o. lies: im, statt vom.

Z. 21 v. o.: setze vor Einwilligung „königlichen".

Z. 10 v. u. lies: des Kriegsplatzes, statt der Stadt.

Dänemark's Gesetzgebung im Jahre 1906.

Von

Henrik Hansen, Kopenhagen.

Am 29. Januar 1906 starb Seine Majestät König Christian der Neunte, wonach der Thronfolger, welcher schon längst den vorgeschriebenen Eid auf das Grundgesetz (Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, § 31) abgelegt hatte, den Thron als König Frederik der Achte bestieg. Unter den gelegentlich des Thronwechsels erlassenen Gesetzen und sonstigen Staatsakten sind besonders zu nennen drei Gesetze vom 9. März 1906 über die Zivilliste des Königs, über Apanage für Seine Königliche Hoheit den Kronprinzen Christian Carl Frederik Albert Alexander Wilhelm (d. h. über Erhöhung einer ihm schon früher gewährten Apanage) und über Nadelgeld und Leibgeding für Ihre Königl. Hoheit die Kronprinzessin Alexandrine Auguste, sämtliche mit den früheren entsprechenden Gesetzen wesentlich übereinstimmend. Am 1. Februar ging eine königliche Verordnung aus über Erlassung von Strafen unter einer gewissen Grösse und Einstellung der Verfolgung — nach eventueller Vorlegung vor dem König — in noch schwebenden Strafsachen. Ein Gesetz vom 30. März ermächtigte die Kommunen zu ausserordentlicher Weitergewährung von Armenhilfe, die schon vor dem Tode des Königs Christian geleistet wurde.

Am 24. Januar 1902 war zwischen der dänischen Regierung und den Vereinigten Staaten von Nordamerika eine Konvention abgeschlossen über Abtretung von dänischen Kolonien in Westindien (Goos und Hansen § 103) an die genannten Staaten. Dem § 18 des Grundgesetzes gemäss erheischte diese Abtretung Zustimmung des Reichstags. Diese wurde in der Reichstagssession 1901—02 zwar gesucht, aber nicht erreicht, da von mehreren Seiten verlangt wurde, die Abtretung sei von einer Abstimmung der Bevölkerung der Inseln abhängig zu machen, über deren Form man sich indessen nicht einigen konnte. Nachdem die ursprünglich festgesetzte Frist für die Ratifikation der Konvention auf Veranlassung der Vereinigten Staaten auf ein Jahr verlängert worden war, wurde in der folgenden Session aufs neue um die Zustimmung des Reichstags zur Abtretung nachgesucht unter den Bedingungen, wofür das Volksting sich das vorige Jahr ausgesprochen hatte. Die Vorlage wurde indessen nicht vom Landsting angenommen und damit hinfällig. Es wurde darauf eine Kommission zur Untersuchung der administrativen und ökonomischen Verhält-

nisse der Kolonien ernannt, und in den folgenden Jahren ist sowohl von seiten des Staates als von Privaten eine recht ansehnliche Tätigkeit entfaltet worden, um die in mehreren Richtungen nicht befriedigende Lage der Inseln wieder zu bessern. Als Ergebnis und vorläufiger Abschluss dieser Bestrebungen sind am 6. April 1906 zehn verschiedene Gesetze die Verwaltung der Inseln etc. etc. betreffend ergangen. Auf die Einzelheiten dieser Gesetze, welche in der bald erscheinenden Darstellung des dänischen Staatsrechts besprochen sein werden, ist hier kein Anlass ausführlich einzugehen. Es soll nur hervorgehoben werden dass dieselben im grossen ganzen die bestehende Verwaltung (mit einiger Erweiterung des Wahlrechts zu den Kolonialräten der Inseln) aufrechthalten, aber auf mehreren Gebieten Vereinfachungen und Ersparungen einführen und eine feste finanzielle Ordnung herbeizubringen suchen: Der dänische Staat übernimmt gewisse bestimmte Ausgaben für die oberste Leitung und für eine Gendarmerie, welche an die Stelle der früheren geworbenen westindischen Heeresabteilung tritt, wogegen alle andere Ausgaben von den Inseln selbst getragen werden sollen. Dieselben sollen ausserdem zu den allgemeinen Staatsausgaben einen bestimmten Beitrag leisten, die Kommune St. Thomas vorläufig noch nichts Insofern in den Finanzüberschlägen der Inseln Defizit entstehen mag, soll derselbe nicht wie bisher von der Staatskasse gedeckt werden, sondern durch eine Erhöhung des Einfuhrzolles, eventuell durch eine Vermögens- und Einkommensteuer. Der Hafen St. Thomas wird selbständig gemacht und soll der Kommune einen festen jährligen Zuschuss leisten. Ein Gesetz vom 29. März 1904 hatte eine Lotterie für St. Thomas errichtet. Durch eines der oben erwähnten neuen Gesetze ist diese Lotterie in eine dänische Koloniallotterie verwandelt worden, von deren Einnahmen im voraus die Ausgaben der Staatskasse für die Inseln gedeckt werden, während das übrige den beiden Kolonialkassen und dem Hafen St. Thomas, eventuell auch anderen kolonialen Zwecken nach näher zu bestimmenden Regeln zufliesst.

Wie bei Goos und Hansen § 84 erwähnt, war durch ein Gesetz vom Jahre 1874 die polizeiliche Kontrolle der öffentlichen Prostitution geregelt. Dieses System hatte gleich anfangs beträchtlichen Widerstand hervorgerufen, besonders seitens eines als Zweig der internationalen „Federation“ gebildeten „Vereins gegen gesetzlichen Schutz der Unsittlichkeit“. Obgleich die Bedenklichkeit der Aerzte gegen ein Aufgeben der gesundheitsmässigen Kontrolle bisher den Widerstand besiegte, so hatte doch ein Gesetz vom Jahre 1895 das Bordellhalten beschränkt und ein späteres vom Jahre 1901 es ganz verboten. Jetzt ist am 30. März 1906 ein Gesetz ergangen, welches alle polizeiliche Reglementierung des Unzuchtsbetriebes aufhebt und der Polizei das Recht gewährt, gegen solche Betriebe wie gegen Landstreicher einzuschreiten. Ferner enthält das Gesetz besondere Strafbestimmungen für Einladung zur Unzucht in öffentliches Aergernis erregender Weise und jedes ähnliche Benehmen. Schon 1905 hatte ein Zusatzgesetz zum Strafgesetze Strafe für diejenigen angeordnet, welche sich als sogenannte Souteneurs unterhalten lassen. In Verbindung mit diesen repressiven Vorschriften wiederholt und erweitert das neue Gesetz die schon im Gesetze vom Jahre 1874 enthaltenen Bestimmungen zur Entgegenwirkung der venerischen Ansteckung (Recht zu unentgeltlicher Behandlung in Krankenhäusern oder bei öffentlich angestellten Aerzten, nebst gesetzlich auferlegter Verpflichtung für alle Angesteckte, sich in ärztliche Behandlung zu begeben).

Ein Gesetz vom 7. Januar 1898 hatte den Arbeitsgebern in gewissen Betrieben auferlegt, ihre Arbeiter gegen Unfälle versichert zu halten, und garantierte Versiche-

rungsvereinen zu diesem Zwecke unter näheren Bedingungen Bestätigung seitens des Ministeriums des Innern. Durch ein Gesetz vom 1. April 1905 wurde Reedern von grösseren Schiffen eine ähnliche Pflicht der Mannschaft gegenüber auferlegt. Ferner hat ein Gesetz vom 3. April 1900 für die Errichtung von staatlich unterstützten Versicherungsvereinen für dänische Fischer Sorge getragen. Dieses letztere Gesetz ist durch ein neues vom 30. März 1906 derart erweitert, dass es alle Seeleute und Gleichgestellte in der kleineren Seefahrt umfasst. Eine jede dieser Personen kann gegen eine jährliche Abgabe von 5 Kronen Mitglied eines staatlich anerkannten Unfallsversicherungsvereins werden. Insofern diese Prämien nicht hinreichen, um die festgesetzten Unfallsvergütungen zu decken, wird das Fehlende von der Staatskasse zugeschossen. Endlich ist es beabsichtigt, das System der Unfallsversicherung auch auf den Ackerbau und ähnliche Betriebe zu erstrecken. Um eine Statistik über Unglücksfälle innerhalb solcher Betriebe zu erhalten, wurde durch ein Gesetz vom 4. April 1906 allen Aerzten eine Anmeldungspflicht auferlegt für Unfälle ernsterer Art, die in gewissen Zeiträumen in der Ackerbau- und der Forstwirtschaft etc. etc. sich ereignen.

Im Anschluss an die geltende Gesetzgebung, die öffentliche Aufsicht über die Arbeitsverhältnisse in Fabriken und fabrikmässig betriebenen Werkstätten betreffend (Goos und Hansen §§ 86 und 89), gibt ein Gesetz vom 6. April 1906 eine Reihe besonderer Vorschriften über die Arbeit in Bäckereien, vorzugsweise zur Regelung der Verwendung von Kindern und Minderjährigen in solchen Betrieben. Ausserdem enthält das Gesetz u. a. Bestimmungen, welche bezwecken, allen Bäckergehilfen so weit wie möglich wöchentlich einen freien Tag zu sichern.

Im Interesse der Landwirtschaft, besonders in Hinsicht der Produktion von Butter und Speck, welche für Dänemark sehr bedeutende Ausfuhrartikel bilden, enthält ein Gesetz vom 30. März 1906 eine Reihe von Kontrollvorschriften (besonders über Vermerkung, Emballierung u. s. w.) für Ackerbauprodukte tierischen Ursprunges, welche vom Auslande zu weiterer Verarbeitung oder Ausfuhr eingeführt werden.

Im Interesse der Gesundheitspflege hat ferner ein Gesetz vom 6. April 1906 die inländische Kontrolle über Fleisch, Schlachtabfall und zubereitete Fleischware, die bisher im wesentlichen den Gesundheitsstatuten der einzelnen Kommunen (Goos und Hansen § 86) überlassen war, für das ganze Reich einheitlich geregelt, doch unter besonderer Berücksichtigung der erwähnten kommunalen Vorschriften.

Ein Gesetz vom 18. Mai 1906 hat die Errichtung eines der königl. Veterinär- und landwirtschaftlichen Hochschule (Goos und Hansen § 96) unterstellten Laboratoriums zur Herstellung von Serum, Vaccine und anderen bakteriologischen Präparaten zur Bekämpfung der Haustierkrankheiten angeordnet.

Durch ein Gesetz vom 6. April 1906 ist ein Institut unter dem Namen „Hypothekenbank des Königreichs Dänemark“ errichtet worden, die, von der Staatskasse mit einem Grundfond von 20 Millionen Kr. ausgestattet, den Zweck hat, durch Aufnahme von Anleihen im Auslande dem dänischen Geldmarkte solche Vorteile zu verschaffen, wie sie sich mittelst einer derartigen direkten Verbindung mit den auswärtigen Geldmärkten erzielen lassen. Für die von der Bank gegen Ausstellung von Inhaber-Obligationen im Auslande gemachten Anleihen werden dänische Obligationen eingekauft, deren Kurswert man auf diese Weise zu steigern beabsichtigt. Die Bank wirkt in drei Abteilungen. Die erste Abteilung kauft Obligationen, die von dänischen Kreditver-

einen für Grundbesitzer (Goos und Hansen § 89) ausgestellt sind. Die zweite Abteilung kauft Obligationen einer Zehntbank, die zufolge eines Gesetzes vom 15. Mai 1903 zur Zwangsablösung (mit Beiträgen aus der Staatskasse) der auf dem dänischen Grundbesitz noch lastenden Zehnten errichtet ist. Die dritte Abteilung endlich übernimmt einen Teil derjenigen Darlehen, welche die Staatskasse zufolge eines 1899 auf fünf Jahre erlassenen und später wiederum für fünf Jahre vom 1. April 1905 ab erneuerten Gesetzes an Landarbeiter behufs Erwerbung kleiner Grundbesitze gewährt.

Ferner hat ein anderes Gesetz vom 6. April 1906 dem Finanzministerium erlaubt, fünf Jahre lang bis 200 000 Kr. jährlich von den Mitteln eines 1904 errichteten Fondes für Staatsdarlehen an Vereine auszuleihen, welche sich entsprechend ihren von dem Finanz- und dem Ackerbauministerium genehmigten Statuten mit dem Zwecke bilden, grössere Ländereien einzukaufen, um dieselben in kleinere Grundbesitze zu zerstückeln.

Zur Abwehr der Verheerungen des Meeres an den Küsten ist seit 1862 den Küstenbesitzern ein Recht beigelegt gewesen, innerhalb näher festgesetzten Grenzen ein Verbot gegen Wegnahme von Steinen, Ton, Sand und Kies vom Strande ergehen zu lassen. In den letzten zehn Jahren ist jedoch zu wiederholten Malen geklagt worden, dass diese Massregel unzureichend sei, und es ist nunmehr unterm 18. Mai 1906 ein Gesetz erschienen, das auf dem Standpunkt steht, dass der Staat proprio motu die erforderlichen Massregeln zum Schutze der Küsten zu treffen hat und zwar nach Vorschlägen von besonderen Küstenkommissionen für die einzelnen Amtsratsbezirke. Hierbei wird wenigstens berücksichtigt, dass die sog. „Steinfischerei“ nicht weiter eingeschränkt wird, als der Zweck es erfordert.

Ein Gesetz vom 6. April 1906 hat Frauen, nach Erfüllung der gesetzlichen Bedingungen, denselben Zutritt zur Rechtsanwaltschaft, welcher bisher lediglich Männern zukam, gestattet (Goos und Hansen § 83).

Das 1901 zur Regierung berufene Ministerium der Linken hatte auf seinem Programm u. a. eine Erweiterung des kommunalen Wahlrechtes gesetzt, oder richtiger, eine Aufhebung des jetzt geltenden Systems, wonach ein Teil der Mitglieder der kommunalen Räte von einer höchstbesteuerten Wählerklasse gewählt wird (Goos und Hansen § 79). Als Vorläufer einer solchen Vorlage wurden 1902 und in den folgenden Jahren zwei Gesetzesvorschläge dem Reichstage unterbreitet über Aufhebung des für die Wahlen zum Lagting der Färöer und zum Kommunalrat der Stadt Thorshavn geltenden Zensus und Einführung des Proporzes. Die das Lagting betreffende Vorlage wurde 1906 angenommen und am 3. April Gesetz, während die Vorlage über den Rat Thorshavns das Schicksal der entsprechenden Vorlage für das Königreich abwartete. Diese letztere kam 1906 zur Behandlung im Reichstage. Es hat sich indessen über die beiden Vorlagen bisher keine Einigung erreichen lassen können, und die Aussichten für die Zukunft sind vorläufig auch nur klein.

Einige neue Gesetze über Gehalt und Pension verschiedener Kategorien von Beamten und Bediensteten müssen in dieser Uebersicht übergangen werden, wie auch gleichzeitige Gesetze, deren Gegenstand nicht speziell die Verwaltung betrifft. Dagegen ist hier noch zu erwähnen, dass der dänische Reichstag in den Sessionen 1904—05 und 1905—06 eine Reihe von Verträgen genehmigt hat, welche die dänische Regierung mit fremden Staaten über Verweisung von Streitigkeiten zwischen den Signatarmächten an das ständige Schiedsgericht zu Haag abgeschlossen hat: Mit den Niederlanden (12. Februar 1904), Russland (1. März 1905), Belgien (26. April 1905), Frankreich (15. September 1905),

Grossbritannien (25. Oktober 1905), Spanien (1. Dezember 1905) und Italien (16. Dezember 1905). Während die meisten dieser Verträge die in dergleichen internationalen Uebereinkünften gewöhnlichen Reservationen für Zwistigkeiten enthalten, welche die Unabhängigkeit, die vitalen Interessen der Signatarmächte oder die Ausübung ihrer Souveränität berühren, bilden die beiden Verträge mit den Niederlanden und Italien eine bemerkenswerte Ausnahme. Sie überweisen ausnahmslos alle Streitigkeiten zwischen den Staaten selbst dem schiedsrichterlichen Verfahren und machen allein Vorbehalt für solche Zwistigkeiten, die zwischen einem Untertanen des einen Staats und dem anderen kontrahierenden Staate entstehen, soweit die Gerichtshöfe nach den Gesetzen des letzteren zur Beurteilung der Streitfrage kompetent sind. Hierzu erklärt der Vertrag mit Italien ausserdem, dass die Umgehung des Schiedsgerichts nicht den Fall umfassen soll, wo der Zwist mit einem Untertanen des anderen Staates die Anwendung eines Uebereinkommens zwischen den beiden Staaten betrifft, oder wo es sich um einen Streit über die Kompetenz handelt. Die Konvention mit den Niederlanden deklariert ausdrücklich im Artikel 4, dass andere Staaten derselben hinzutreten können.

Im Reichstage wurde besondere Zufriedenheit mit dem Inhalte dieser beiden Verträge ausgesprochen, und der Ausschuss des Landstings fand sie sogar geeignet, ein allgemeines Muster für die Abfassung künftiger Schiedsverträge abzugeben. Hierbei dürfte es freilich eine Hauptfrage sein, wie grosse Aussicht in einem gegebenen Falle dafür besteht, dass eventuelle Zwistigkeiten zwischen zwei vertragsschliessenden Mächten ihre Unabhängigkeit oder vitalen Interessen überhaupt berühren können.

Obigem ist noch nachzutragen, dass der Reichstag noch einen am 20. März 1907 abgeschlossenen Vertrag zwischen Dänemark und Portugal genehmigte. Dieser Vertrag schliesst sich im wesentlichen dem Muster des Vertrags mit Italien an. Die einzige Abweichung von Bedeutung ist diejenige, dass die kontrahierenden Mächte sich über ein anderes Schiedsgericht als das Haager vereinbaren können, wenn sich ein zweckmässigeres oder weniger kostspieliges finden sollte.

Das Auflösungsrecht.

Von

Henrik Hansen, Kopenhagen.

Knud Berlin: Oplösningsretten overfor lovgivende Forsamlinger. Brödrene Salmonsen. Kopenhagen 1906. 436 S.

Unter obigem Titel ist im Herbst 1906 in Kopenhagen als Doktordissertation ein ansehnliches und bedeutendes Werk erschienen, welches auch ausserhalb Dänemark's die Beachtung des rechtskundigen Publikums verdient. Es ist hier von einem fleissigen und kundigen Dänen — Beamten im Bureau des dänischen Reichstags — über das Auflösungsrecht der gesetzgebenden Versammlungen eine umfassende und sorgfältige Monographie geliefert, rechtsgeschichtlich und dogmatisch durchgearbeitet, wie sie sich in der Literatur der vergleichenden Rechtswissenschaft bisher nicht fand. In der Einleitung seines Werkes nennt Dr. Berlin als Vorgänger auf diesem Gebiete ausser ein paar englischen und einem schwedischen Verfasser, welche jedoch lediglich das eigene Rechtsgebiet behandeln, zunächst nur drei französische Schriftsteller, Vainesco, Radenac und Matter, von welchen auch nur der letzte ein mehr universelles Interesse beanspruchen kann. Seine Untersuchungen haben indess mehr eine politisch-geschichtliche Darstellung als eine exakte rechtliche Analyse beabsichtigt. Er hat sich überdies zu viel an das für die verschiedenen Rechtsgebiete heute geltende Recht gehalten und so dem Entwickelungsgange des auf diesem wie auf anderen Gebieten des Staatsrechts tonangebenden englischen Rechts nicht die erforderliche Beachtung geschenkt.

Nach beiden Seiten hin hat Dr. Berlin sich bestrebt, das Werk seiner Vorgänger zu vervollständigen. Er hat sich die zweifache Aufgabe gestellt, in einem möglichst vollständigen geschichtlich-vergleichenden Teile die stufenweise Entwickelung des Auflösungsbegriffes in den verschiedenen Staaten zu verfolgen und auf dieser Grundlage in einem dogmatischen Teile allgemeine rechtliche Durchschnittstypen aufzustellen und diejenigen rechtlichen Hauptgesichtspunkte zu bestimmen, welche für die Entwickelung derselben und für ihre besondere Gestaltung in den einzelnen Staaten massgebend gewesen sind. Es lässt sich zweifelsohne nicht in Abrede stellen, dass der Erfolg in beiden Richtungen ein sehr glücklicher geworden ist. Das Buch enthält eine Fülle von positiven Aufschlüssen über das in Vorzeit und Gegenwart geltende Recht hinsichtlich der Auflösung von gesetzgebenden Versammlungen aller Staaten, die das konstitutionelle Prinzip angenommen haben.

Bei dem mündlichen Verteidigungsakte auf der Universität wurden freilich einzelne Fehler und Missverständnisse, die besonders England und Deutschland betrafen, nachgewiesen, aber im grossen und ganzen macht doch die Darstellung des umfassenden positiven Stoffes im geschichtlichen Teile einen sehr zuverlässigen Eindruck. Besonders ist noch der interessante aber ausserhalb Englands bisher ziemlich unbearbeitete Stoff hervorzuheben, welchen die neuen Kolonialverfassungen Kanadas, Australiens und des Kapstaats darbieten, und dem Dr. Berlin eine sehr eingehende und lehrreiche Behandlung angedeihen liess.

Was sodann den Hauptbestandteil des Werkes betrifft, die dogmatische Analyse der in Betracht kommenden Rechtsfragen, ist die klare und fesselnde Sprache ebenfalls mit grosser Fülle des Stoffes gepaart und das ganze mit Scharfsinn und Festigkeit im Aufbaue durchgeführt. Man könnte vielleicht hie und da dem Verfasser eine etwas zu grosse Breite und einige überflüssige Wiederholungen vorwerfen, wie auch zuweilen in den Fussnoten Abschweifungen vom Thema. Dabei ist aber zu bedenken, dass es ihm natürlich angelegen war, eine die Doktorwürde legitimierende Gelehrtheitsprobe zu leisten, was ihm, wie schon gesagt, unbestreitbar gelungen ist.

Der Verfasser zeigt, besonders in dem Kapitel über England, das jetzt allgemein anerkannte Auflösungsrecht als das Ergebnis einer vielhundertjährigen Entwickelung. Er stützt sich in der Darstellung natürlich in erster Linie auf das bahnbrechende Werk von Hatschek über das englische Staatsrecht (in Marquardsens Handbuch), weicht jedoch in einzelnen Punkten von teilweise bedeutender Tragweite ab. Ursprünglich war das dem König zustehende Recht zur Entlassung des Parlaments mit Auflösung gleichbedeutend, weil die Vollmachten der gewählten Vertreter anfänglich allein für ein einzelnes Parlament galten. Seitdem der Wendepunkt gekommen — in England schon unter Richard II. und Henry VI., in Deutschland erst im Anfange des neunzehnten Jahrhunderts und in Schweden sogar erst 1866 — wo die Vertreter nicht mehr für eine einzelne Session, sondern auf bestimmte Jahre gewählt werden, bleibt das Auflösungsrecht fortwährend als ein besonderes königliches Prärogativ bestehen, kraft dessen der König die Vertreter zu Neuwahlen vor dem Ablaufe ihrer normalen Funktionszeit entlassen kann.

Diese Prärogative wurde anfänglich, als durch Montesquieu die englische Verfassung auf dem Kontinent bekannt wurde, als eine angebliche Beeinträchtigung der Volksfreiheit und eine Abweichung vom allein beglaubigten Dogma von der Trennung der Staatsgewalten nicht der Nachahmung würdig befunden. So fand das Auflösungsrecht keinen Platz in der nordamerikanischen Unionsverfassung von 1787 wie auch nicht in der auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 basierte französische Konstitution vom 3. September 1791. Nach diesen beiden Beispielen hat das norwegische Grundgesetz von 1814 fortwährend noch bis auf unsere Tage eine Auflösung des Storthings verweigert. Nebenbei sei noch als sehr charakteristisch erwähnt, dass noch im Jahre 1906 bei den Neuwahlen zum Storting eine Regierungsvorlage zur Abänderung des Grundgesetzes in dieser Hinsicht von der Opposition als die Volksfreiheit gefährdend mit so grossem Erfolg angegriffen wurde, dass die Regierung vorläufig den Vorschlag hat fallen lassen müssen.

Ausserhalb Norwegens ist man jetzt allgemein von einer solchen Anschauungsweise weit entfernt. Die Lehre Benjamin Constant's über das Auflösungsrecht als eine besondere Emanation des von dem pouvoir exécutif verschiedenen, das Gleichgewicht des Staates garantierenden pouvoir royal, bildete den Uebergang zu der jetzt allgemein anerkannten Lehre, dass das Auflösungsrecht nicht allein um des Königs willen, auch nicht zu besonderen

derer Stärkung der Regierungsgewalt, sondern im Interesse des ganzen Staates bestehe. und dass seine Anwendung somit überall nur mit dem Staatswohle zu rechtfertigen sei. In der weiteren Durchführung dieses Gesichtspunktes nimmt Dr. Berlin u. a. energisch Abstand von dem in mehreren älteren Verfassungen aufgestellten und noch heute recht häufig in populären Darstellungen verteidigten Begriffe von dem Reichstage als besonderem Vertreter eines vom Staate verschiedenen Rechtssubjekts, des Volkes. Hierauf näher einzugehen würde indes gar zu weit führen; es muss in dieser wie in anderen Hinsichten auf das Werk selbst verwiesen werden.

Besonderer Erwähnung bedarf aber doch noch die Behandlung einer speziell dänischen, in den späteren Jahren vielfach erörterten Streitfrage. Nach dem geltenden Grundgesetze vom 28. Juli 1866 besteht das Landsting (Erste Kammer) aus 66 Mitgliedern, wovon 12 vom König auf Lebenszeit ernannt, 54 von den Wählern auf 8 Jahre gewählt werden. Ob nun eine Auflösung des Landstings auch die vom König ernannten Mitglieder umfassen kann oder muss, ist im Grundgesetze nicht eigens gesagt. In dem Auflösungsparagraphen (§ 22) heisst es allein, dass der König sowohl den ganzen Reichstag als auch die eine der beiden Abteilungen auflösen kann. Dagegen bestimmt der § 39: „Die Ernennung des Königs von Landstingsmitgliedern geschieht auf Lebenszeit — — —. Es steht jedoch einem jeden Mitgliede frei, seinen Sitz im Landstinge aufzugeben, wie er auch aus demselben austreten muss, falls er seine Wählbarkeit verliert. Die übrigen Landstingsmänner werden auf acht Jahre gewählt — — —." Sonstige Interpretationsbeiträge können hier übergangen werden, aber das hervorgehobene Wort „jedoch" ist ursprünglich so verstanden worden, als sei damit durch eine gegensätzliche Interpretation eine Auflösung und Neuernennung von königsernannten Mitgliedern ausgeschlossen. Die Linke will indessen diese Auslegung nicht acceptieren, so dass hierüber Streit besteht. Praktisch hat die Frage zwar noch nicht vorgelegen, aber da eine Regierungsvorlage über Abänderung des Grundgesetzes in Betreff der Wahlen zum Volkstinge in Aussicht steht, braucht nur über dieselbe zwischen den beiden Kammern eine Einigung erzielt zu werden — wozu freilich wenig Aussicht besteht — und die Frage ist praktisch gegeben, denn in diesem Falle wären die beiden Tinge zur Förderung der Vorlage gemäss des Grundgesetzes aufzulösen.

Das Ergebnis der Untersuchung Dr. Berlins über diese Frage ist, dass er eine direkte Interpretation der grundgesetzlichen Vorschriften weder in der einen noch in der anderen Richtung entscheidend findet; geschichtlich ist man nach ihm bei den Verhandlungen über das Grundgesetz im Jahre 1865 als eine selbstverständliche davon ausgegangen, dass die auf Lebenszeit ernannten Mitglieder nicht entlassen werden könnten. Für Dr. Berlin stellt sich die Streitfrage demnach so, dass es in letzter Instanz darauf ankommt, ob man auf das, was die Gesetzgeber bei der Schaffung des Gesetzes gedacht haben, oder auf das, was in den Worten des Gesetzes gesagt ist, oder genauer, was sich mit den Worten vereinigen lässt und zu der jeweiligen herrschenden Anschauung am besten stimmt, das entscheidende Gewicht legen will. Es handelt sich hier um zwei verschiedene Tendenzen in der Gesetzesinterpretation, von denen Dr. Berlin die letztere, mehr objektive Theorie besonders in der Praxis der deutschen und vielleicht noch mehr der englischen und amerikanischen Gerichtshöfe anerkannt gefunden hat.

Es kann jedoch nicht zugegeben werden, dass die Frage von einer geschichtlichen oder sozusagen opportunistischen Interpretation in diesem Falle so vorliegt, wie Dr. Berlin behauptet. Was die Gesetzgeber 1865 über Auflösung mit Bezug auf die lebenslänglichen

Landstingsmitglieder gedacht haben — und im § 39 gesagt zu haben meinten, bezog sich auf eine Zentralfrage der grundgesetzlichen Machtverteilung. Ist aber aus den vorliegenden Daten, die Meinung der Gesetzgeber über diese Frage klar, so kann einer späteren Zeit nicht die Freiheit eingeräumt werden, von der geschichtlich erwiesenen Absicht abzusehen und das Gesetz schlechthin so zu verstehen und anzuwenden, wie man es nach Ermessen der Zeitverhältnisse am wünschenswertesten finden mag. Man hatte in Dänemark nach Abtrennung der Herzogtümer Schleswig, Holstein und Lauenburg zwei Grundgesetze, von denen das eine allein volksgewählte Mitglieder zum Landstinge berief, das andere den König eine Anzahl auf 12 Jahre ernennen liess (siehe hierüber Goos und Hansen in Marquardsens Handbuch S. 32—33). Die Regierungsvorlage wollte diese königlichen Ernennungen auch ins neue Grundgesetz aufnehmen, während die Linke überhaupt keine königlichen Ernennungen gutheissen wollte. Da sie indessen, von den Umständen gezwungen, hierauf eingehen musste, verlangte sie, dass die Ernennungsfrist von 12 Jahren bis auf Lebenszeit verlängert werde. Hierüber einigte man sich sodann. Die Absicht dieser Aenderung konnte demnach nur die sein, den vom König ernannten Bestandteil des Landstings von aller Einwirkung der wechselnden Regierungen völlig zu befreien. Aus dieser Absicht ergab sich dann auch die — wie Dr. Berlin es einräumt — selbstverständliche Schlussfolgerung, dass das Kollegium der auf Lebenszeit ernannten Mitglieder nicht sollte aufgelöst werden können. Würde man es demungeachtet nunmehr für erlaubt ansehen, diese Mitglieder einer Auflösung zu unterwerfen, wäre derjenige Bestandteil des Landstings, dessen Unabhängigkeit von der Regierung die Gesetzgeber im Jahre 1865, und besonders die Linke, gerade haben wahren wollen, in ein schwankendes Rohr in den Händen der Regierung verwandelt. Dieses wäre in der Wirklichkeit eine Fälschung des Geistes der Verfassung.

Es entsteht hier die Frage, welche der Verfasser nicht behandelt, wer die endgültige Entscheidung über diesen Streit zu treffen hat. Insofern die Kompetenz dazu dem Landstinge (in gemäss des § 14 des Grundgesetzes oder nach Analogie des Paragraphen, welcher die Prüfung der Gültigkeit „der Wahlen" dem betreffenden Tinge beilegt) zugesprochen werden muss, würde Dr. Berlin freilich insoweit Recht bekommen, als mit der Einigung von Regierung und einer Mehrzahl des Landstinges, im Falle einer Auflösung auch das Kollegium der vom König ernannten Mitglieder für aufgelöst zu erklären, die Sache praktisch entschieden wäre. Zu einer solchen Einigung ist aber vorläufig keine Aussicht. Es ist überdies keineswegs unbestritten, ob nicht die Zuständigkeit der Beurteilung eines derartigen Zwistes in letzter Instanz den Gerichten zukomme. Auf diese Frage und die in letzterem Falle sich darbietenden zum Teil recht verwickelten Nebenfragen staatsrechtlicher und prozessualer Art näher einzugehen, gibt das vorliegende Werk indes keinen Anlass.

Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874.

Von

Fritz Fleiner, Tübingen.

In dem Buche über die Demokratie in Amerika hat Alexis de Tocqueville den Gedanken ausgesprochen, nur die Gesetze politisch junger Völker wiesen den Vorzug absoluter Logik auf; in der Verfassungsurkunde des gereiften und erfahrenen Volkes dagegen werde kein einziger Rechtsgrundsatz bis in seine letzten Konsequenzen durchgeführt, denn ihm stünden zu viele abweichende Interessen entgegen, welche seine volle Ausgestaltung verhinderten. Keines der modernen Staatsgrundgesetze bildet einen beweiskräftigeren Beleg für diese Behauptung, als die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. In Aufbau und Inhalt widerspricht die Verfassung des schweizerischen Bundesstaats den Vorstellungen, welche die wissenschaftliche Theorie über das Wesen der Verfassungsurkunde aufgebracht hat und die Wandlungen, welche seit dem Jahre 1874 eingetreten sind, haben die Eigenart des eidgenössischen Verfassungsrechtes in voller Schärfe herausgearbeitet. Es soll in den nachfolgenden Erörterungen der Versuch unternommen werden, aus der Fortbildung der Bundesverfassung diese staatsrechtlichen Besonderheiten zu erklären.

In drei Abschnitte gliedert sich der Text der schweizerischen Bundesverfassung: Allgemeine Bestimmungen, Organisation der Bundesbehörden und Revision der Bundesverfassung. Der erste Abschnitt, der das ganze materielle Verfassungsrecht enthält (Zuständigkeiten der Bundesgewalt, individuelle Freiheitsrechte der Bürger u. s. w.), ist seit 1874 durch eine ganze Reihe von Zusatzbestimmungen erweitert und abgeändert worden. Der dritte Abschnitt, der die Vorschriften über die Revision der Bundesverfassung aufstellt, hat im Jahre 1891 eine durchgreifende Neugestaltung erfahren. Einzig das Mittelstück der Bundesverfassung, der Abschnitt über die Bundesbehörden, ist unverändert geblieben.

Die Entwicklungsfähigkeit jedes Staatsgrundgesetzes hängt in erster Linie ab von der Elastizität und der Sicherheit der Formen, die für die Verfassungsreform zur Verfügung gestellt sind. Von den Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung soll deshalb zuerst die Rede sein.

Als im Jahre 1848 die Gründer des schweizerischen Bundesstaates die Bundesverfassung schufen, bestand eine ihrer vornehmsten Sorgen darin, dem Verfassungsrechte in Bund (Eidgenossenschaft) und Kantonen die Möglichkeit zu freier Weiterentwicklung zu verschaffen. Waren doch die schweren inneren Krisen, welche seit dem Jahre 1830 das öffentliche Leben der Schweiz erschüttert hatten, zu einem erheblichen Teil dadurch verschuldet worden, dass die neuen Forderungen der Zeit und die neuen politischen Ideen sich auf gesetzmässigem Wege nicht, oder nur unter den grössten Schwierigkeiten Einlass in die Verfassungen der Kantone und den Bundesvertrag hatten erzwingen können. Um solchen Zuständen ein Ende zu bereiten, auferlegte die Bundesverfassung vom 12. September 1848 jedem Kantone die Pflicht, seine Kantonsverfassung zu revidieren, so oft die absolute Mehrheit der Bürger es verlange. Gleichzeitig stellte sie aber für den eigenen Bereich der Bundesgewalt den Satz fest: die Bundesverfassung kann jederzeit revidiert werden. Die Initiative, diese Revision zu beantragen, wies sie den gesetzgebenden Organen des Bundes zu, verlieh aber daneben auch fünfzigtausend Schweizerbürgern das Recht, die Revision zu verlangen. In jedem Falle sollte der revidierte Text der Bundesverfassung der Volksabstimmung (dem obligatorischen Referendum) unterbreitet werden und nur in Kraft treten, wenn er von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen worden wäre. Diese Bestimmungen übernahm — mit geringen Abweichungen — die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 mitsamt der Auslegung, welche sie in der Praxis seit 1848 empfangen hatten. Nach dieser Auslegung blieb aber die Befugnis, eine Partialrevision, d. h. die Abänderung oder die Neuaufnahme einer einzelnen Vorschrift zu beantragen, der gesetzgebenden Behörde des Bundes, der Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) vorbehalten; mit dem oben erwähnten Volksinitiativrecht der fünfzigtausend Schweizerbürger konnte allein das Begehren auf Totalrevision der Bundesverfassung gestellt werden. Diese Rechtslage barg ihre Gefahren in sich. Denn eine Volksinitiative, welche faktisch auf die Abänderung eines einzelnen Artikels der Bundesverfassung abzielte, musste in die Form eines Begehrens auf Totalrevision der Bundesverfassung gekleidet werden, wollte sie sich rechtliche Anerkennung erzwingen[1]). So regte sich das Bedürfnis nach einer Ausdehnung des Volksinitiativrechtes auf Partialrevisionen. Erwägungen grundsätzlicher Natur konnten nicht mehr dawider geltend gemacht werden, nachdem die Mehrzahl der Kantone das Volksinitiativrecht auch für die Partialrevision ihrer eigenen Verfassungen eingeführt hatten. Die Bundesbehörden entschlossen sich daher im Jahre 1891, den ganzen Dritten Abschnitt der Bundesverfassung umzugestalten, um die Bestimmungen über die Partialrevision organisch weiterzubilden[2]).

---

1) Vgl. über einen Vorgang dieser Art aus dem Jahre 1880 (Initiativbegehren auf Revision des Art. 39 der Bundesverfassung) unten S. 395.

2) Der revidierte Dritte Abschnitt der Bundesverfassung („Revision der Bundesverfassung"), der in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 die Sanktion von Volk und Ständen gefunden hat und am 29. Juli 1891 in Kraft getreten ist, lautet:

Art. 118. „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden."

Art. 119. „Die Totalrevision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung."

Art. 120. „Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. — Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen."

Art. 121. „Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Ini-

Die charakteristischen Merkmale dieser Neugestaltung liegen in folgenden Verfassungsvorschriften: „Die Partialrevision der Bundesverfassung kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative), als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden". „Die Volksanregung umfasst das von fünfzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung." „Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden."

Seit der Einführung der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 haben Volk und Stände im ganzen 24 mal über eine sei es von der Bundesversammlung beschlossene, sei es durch Volksinitiative verlangte Partialrevision der Bundesverfassung zu entscheiden gehabt[1]; 13 Mal haben sie die ihnen vorgelegten Anträge angenommen, 11 Mal haben sie die Revisionsvorschläge abgelehnt. Seitdem die Partialrevision der Bundesverfassung durch Volksinitiative anbegehrt werden kann (d. h. seit dem Jahre 1891) sind 8 Volksinitiativbegehren eingereicht worden[2]; allein nur eines von ihnen, das Schächtverbot (1893), hat bisher die Zustimmung von Volk und Ständen gefunden. Ueber das Schicksal des siebten und achten Volksinitiativbegehrens (Oberaufsicht über die Wasserkräfte 1906 und Absinth-Verbot 1907) ist noch nicht entschieden.

Einer Totalrevision ist dagegen die Bundesverfassung seit 1874 nicht mehr unterworfen

---

tiative) als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden. — Die Volksanregung umfasst das von fünfzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung. — Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besondern Initiativbegehrens zu bilden. — Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden. — Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen. — Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten."

Art. 122. „Ueber das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen."

Art. 123. „Die revidierte Bundesverfassung, beziehungsweise der revidierte Teil derselben, treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind. — Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone, wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt. — Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Ständestimme desselben." Vgl. dazu das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892.

1) Eine Zusammenstellung der Ergebnisse der Verfassungsabstimmungen findet sich bei v. Salis, Schweiz. Bundesrecht, 2. Auflage, Bd. II (1903), S. 225—234. Vgl. auch die Referendums- und Abstimmungstafel in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XIX S. 842—869 und im Schweiz. Bundesblatt 1906 VI, Beilage.

2) Schächtverbot (20. August 1893); Recht auf Arbeit (3. Juni 1894); Zollinitiative (4. November 1894); Proportionalwahl des Nationalrates (4. November 1900); Wahl des Bundesrates durch das Volk (4. November 1900); Wahl des Nationalrates auf Grund der Ziffern der schweizerischen Wohnbevölkerung (25. Oktober 1903); Oberaufsicht über die Wasserkräfte (1906); Absinth-Verbot (1907). Vgl. die Zusammenstellung in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XIX 868—869.

worden. Denn als im Jahre 1880 die Bundesversammlung dem Volke die Frage vorlegte, „soll eine Revision der Bundesverfassung stattfinden?“, so handelte es sich in Tat und Wahrheit auch damals nicht um eine Totalrevision. Ein der Bundesversammlung von mehr als 50000 Aktivbürgern eingereichtes Begehren hatte vielmehr die Revision eines einzelnen Artikels der Bundesverfassung, des Banknoten-Artikels (Art. 39), verlangt; dieser Antrag wurde von den Behörden lediglich deshalb als Volksinitiativbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung behandelt, weil er nach damaligem Rechte an Volk und Stände nur weitergeleitet werden durfte, wenn er in diese Form gekleidet war[1]). In der Volksabstimmung vom 31. Oktober 1880 ist dann aber das Begehren verworfen worden.

Die Fortbildung der Bundesverfassung ist somit seit dem Jahre 1874 ausschliesslich auf dem Wege der Partialrevision vor sich gegangen. Man hat zu dieser Form selbst in jenen Fällen gegriffen, in denen durch die gleichzeitige Neugestaltung einer ganzen Reihe von Verfassungsvorschriften ein Wechsel des politischen Systems herbeigeführt werden sollte. So wurde z. B. verfahren, als die in zwei folgenschweren Referendumsabstimmungen siegreiche katholisch-konservative Partei am 6. Juni 1884 durch ihren Führer den Antrag einbrachte, die Bundesverfassung in fünf wichtigen Punkten abzuändern (Motion Zemp)[2]). Diese starke Bevorzugung der Partialrevision entspringt dem natürlichen Bestreben, an dem Staatsgrundgesetz als Ganzem so wenig als möglich zu rütteln und ihm den Charakter des Dauerhaften, Unerschütterlichen zu wahren. Zu dieser allgemeinen Erscheinung tritt aber in der Schweiz noch eine Besonderheit, welche die Hinneigung zur Partialrevision erklärt. Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft weist Vorschriften heterogenster Art auf. Neben den Artikeln, welche der Bundesgewalt die Gesetzgebung in bestimmten Materien übertragen und solchen, welche die individuellen Rechte der Bürger gewährleisten, spricht die Bundesverfassung eine Anzahl allgemein gültiger Rechtsgrundsätze aus, die unter sich in keinem Zusammenhange stehen: Verbot der Prügelstrafe, Beseitigung der Abzugsrechte, Verbot des Schächtens, Vollstreckbarkeit kantonaler Zivilurteile in der ganzen Schweiz u. a. m. Seitdem die Möglichkeit besteht, der Bundesverfassung auf dem Wege der Volksinitiative jede beliebige Vorschrift einzuverleiben, ist vollends jeder juristische Unterschied hinweggefallen zwischen Bestimmungen, die ihrer innern Natur nach in ein einfaches Gesetz gehören und solchen, welche dem Verfassungsgesetz vorzubehalten sind. Das Fragmentarische, das jedem Verfassungsgesetz bis zu einem gewissen Grade anhaftet, ist in ganz besonderem Masse der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft zu eigen geworden. Daraus ergibt sich, dass aus dem System der Bundesverfassung Einzelvorschriften herausgerissen und dass ihm neue Bestimmungen einverleibt werden können, ohne dass die Bundesverfassung als Ganzes dadurch in Verwirrung gerät[3]). Dieser fragmentarische Charakter erlaubt es, die Bundes-

---

1) Schweizerisches Bundesblatt 1880 III 693. v. Salis, Schweiz. Bundesrecht II S. 125—127.

2) Motion der Nationalräte Zemp, Keel und Pedrazzini vom 6. Juni 1884, betreffend Revision der Bundesverfassung. Uebersicht der Verhandlungen der Schweiz. Bundesversammlung, 1884, Juni-Session, Nr. 35.

3) Dieses Fehlen einer innern und äussern formellen Verbindung zwischen den einzelnen Teilen birgt zweifellos auch Gefahren in sich. Das ist besonders im Jahre 1894 zu Tage getreten bei der Behandlung des Initiativbegehrens, das die Abgabe eines Teils der Zolleinnahmen (zwei Franken auf den Kopf der Bevölkerung) an die Kantone verlangte. Die Bundesverfassung des Jahres 1848 hatte eine Quote der — vom Bunde erhobenen — Grenzzölle den Kantonen zugewiesen, die Kantone aber andrerseits verpflichtet, in der Hauptsache die Kosten der militärischen Ausbildung der Truppen zu bestreiten. Die Bundesverfassung des Jahres 1874 sprach die sämtlichen Zolleinnahmen dem Bunde zu,

verfassung durch Partialrevisionen im Einklang zu halten mit den fortschreitenden politischen Ideen und Anforderungen, ohne dass zu einer Totalrevision gegriffen werden müsste, in der Alles in Frage gestellt und in Diskussion gezogen wird.

Diese leichte Abänderbarkeit ist in erster Linie den unorganischen Bestandteilen, der Zufallsprodukten der Bundesverfassung, zu gute gekommen: Wenige Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 haben unter dem Eindruck einer Reihe von Mordtaten die Bundesbehörden einer starken Volksströmung nachgegeben, welche die Aufhebung des Verbotes der Todesstrafe (Art. 65 der Bundesverfassung) verlangte. Durch die Partialrevision vom 20. Juni 1879 haben die Kantone in der Tat die Freiheit zurückerlangt, in ihren Strafgesetzbüchern die Todesstrafe wieder anzudrohen [1]). — Eine ähnliche spontane Volksbewegung hat im Jahre 1893 die Annahme des Schächt-Verbotes (Art. 25 bis der Bundesverfassung) erzwungen. Nachdem der Bundesrat im Jahre 1890 kantonale Schächt-Verbote als unvereinbar mit der Glaubens- und Kultusfreiheit aufgehoben hatte [2]), brachten die Tierschutzvereine eine Volksinitiative zustande, welche ein allgemeines Schächt-Verbot aufstellte; die Initiative — von den Bundesbehörden ablehnend begutachtet — fand am 20. August 1893 die Zustimmung von Volk und Ständen [3]).

Um die organischen Wandlungen richtig zu würdigen, welche seit dem Jahre 1874 eingetreten sind, darf man nicht bei der Betrachtung der einzelnen Partialrevisionen stehen bleiben. Man muss sich erinnern, dass die geltende Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 aus einem Kompromiss der politischen Parteien der Schweiz hervorgegangen ist. Im Jahre 1872 hatte ein erster Verfassungsentwurf ein umfassendes und geschlossenes politisches Programm verwirklichen wollen, das auf folgenden Grundsätzen aufgebaut war: Ein Recht, Eine Armee, Erweiterung der Volksrechte, Glaubens- und Gewissensfreiheit. Allein in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 war dieser Entwurf an der vereinigten Opposition der konservativen Parteien und der welschen radikalen Föderalisten gescheitert. In den wiederaufgenommenen Revisionsarbeiten waren die erwähnten Grundsätze erheblich gemildert worden. Dadurch allein hatte eine Verständigung erzielt und die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 geschaffen werden können.

In dieser ist die Zuständigkeit des Bundes zur Verwirklichung der **Rechtseinheit auf dem Gebiete der Justizgesetzgebung** auf wenige Materien beschränkt worden (Art.

überband aber dem Bund nunmehr auch die Ausgaben für den gesamten Militärunterricht und die Bewaffnung der Truppen. Allein dessen ungeachtet brachte die Bundesverfassung die Vorschriften über die Zuweisung der Zolleinnahmen an den Bund und die Vorschriften über die finanziellen Lasten des Militärunterrichtes in keinen rechtlichen, organischen Zusammenhang zueinander. Daher war es in staatsrechtlich unanfechtbarer Weise möglich, mit dem oben erwähnten Volksinitiativbegehren eine Abänderung des Zollartikels der Bundesverfassung zu verlangen, ohne dass dieses Begehren eine Revision der Militärartikel der Bundesverfassung (zum Zwecke einer neuen Verteilung der finanziellen Lasten des Militärwesens zwischen Bund und Kantonen) nach sich hätte ziehen müssen. Volk und Stände haben jedoch am 4. November 1894 diesen „Beutezug" gegen die Bundeskasse abgeschlagen. Vgl. dazu v. Salis, Schweiz. Bundesrecht II Nr. 362.

1) Der ursprüngliche Text des Art. 65 lautete in der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874:

Art. 65: „Die Todesstrafe ist abgeschafft. — Die Bestimmungen des Militärstrafgesetzes bleiben jedoch in Kriegszeiten vorbehalten. — Körperliche Strafen sind untersagt."

Die neue durch die Partialrevision vom 20. Juni 1879 festgestellte Fassung lautet:

Art. 65: „Wegen politischer Vergehen darf kein Todesurteil gefällt werden. — Körperliche Strafen sind untersagt."

2) v. Salis, Schweiz. Bundesrecht III. Nr. 1028.

3) Der am 22. Dezember 1893 in Kraft gesetzte Art. 25 bis lautet: „Das Schlachten der Tiere ohne vorherige Betäubung vor dem Blutentzuge ist bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt."

64)[1]): auf die Gesetzgebung über die persönliche Handlungsfähigkeit, über das Obligationenrecht mit Einschluss des Handels- und Wechselrechts, über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst und über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht. Allein noch bevor sämtliche Bundesgesetze erlassen waren, welche dieser Rechtseinheits-Artikel vorsah, war bereits ein Bedürfniss nach Erweiterung des Gesetzgebungsrechtes des Bundes hervorgetreten. Handel und Industrie haben Schutz für das sog. gewerbliche Eigentum gefordert. Nachdem ein erster Antrag, dem Bunde die Gesetzgebung „über den Schutz der Erfindungen auf dem Gebiete der Industrie und Landwirtschaft, sowie über den Schutz der Muster und Modelle[2])“ einzuräumen, von Volk und Ständen zurückgewiesen worden war (1882), ist im Jahr 1887 dem Bund die Gesetzgebung „über den Schutz neuer Muster und Modelle, sowie solcher Erfindungen, welche durch Modelle dargestellt und gewerblich verwertbar sind“, übertragen worden[3]). Eine im Jahr 1905 vorgenommene Umgestaltung dieser Bestimmung hat alsdann — im wesentlichen um Uebereinstimmung mit dem Rechte des Deutschen Reiches zu erzielen — die Beschränkung des Patentschutzes auf die durch Modelle dargestellten Erfindungen beseitigt und dem Bunde ganz allgemein die Gesetzgebung „über den Schutz gewerblich verwertbarer Erfindungen, mit Einschluss der Muster und Modelle“ zugewiesen[4]). Die wichtigste Erweiterung hat aber die Partialrevision vom 13. November 1898 dem Rechtseinheits-Artikel der Bundesverfassung gebracht[5]): die Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf sämtliche Gebiete des Zivilrechts und auf das ganze Strafrecht. Wenn auch Gerichtsverfassung und Prozessrecht der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten geblieben sind, so hat doch die Partialrevision des Jahres 1898 die verfassungsmässige Grundlage für die Vereinheitlichung der wesentlichen Stücke der Justizgesetzgebung geschaffen, und da heute, zehn Jahre nach Annahme der erwähnten Partialrevision der Bundesverfassung, der Text eines einheitlichen Schweizerischen Zivilgesetzbuches von der Bundesversammlung bereits durchberaten ist, und auch die Arbeiten zur Einführung eines schweizerischen Strafgesetzbuches das erste Stadium der Vorbereitung durchlaufen haben, so wird die Schweiz in naher Zukunft das Programm der Rechtseinheit verwirklichen, um das in den Verfassungsberatungen der Jahre 1871—1874 so heiss gekämpft worden ist[6]).

---

1) Der ursprüngliche Text des Art. 64 lautet:

„Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu:
über die persönliche Handlungsfähigkeit;
über alle auf den Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse (Obligationenrecht, mit Inbegriff des Handels- und Wechselrechts);
über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst;
über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht.

„Die Rechtsprechung selbst verbleibt den Kantonen, mit Vorbehalt der dem Bundesgerichte eingeräumten Kompetenzen“.

2) Bundesblatt 1882 III 513.

3) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, X 418.

4) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XXI 376.

5) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XVI 885, 888.

6) Die Rechtseinheits-Artikel der Bundesverfassung lauten nunmehr:

Art. 64. „Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu:
über die persönliche Handlungsfähigkeit;
über alle auf den Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse (Obligationenrecht, mit Inbegriff des Handels- und Wechselrechts);
über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst;
über den Schutz gewerblich verwertbarer Erfindungen, mit Einschluss der Muster und Modelle;
über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht.

„Der Bund ist zur Gesetzgebung auch in den übrigen Gebieten des Zivilrechts befugt.

„Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben, wie bis anhin, den Kantonen“.

Art. 64 bis: „Der Bund ist zur Gesetzge-

Ein anderes Schicksal ist den Bestrebungen auf völlige Zentralisierung des **Militärwesens** zu Teil geworden. Die Bundesverfassung des Jahres 1874 hat den gesamten Militärunterricht, die Sorge für die Bewaffnung der Truppen und die Gesetzgebung über das Heereswesen dem Bunde übertragen, den Kantonen jedoch Anteil an der Militärverwaltung, insbesondere die Ernennung und Beförderung der Offiziere der kantonalen Truppenkörper, gewährt. Im Jahre 1895 haben jedoch die Bundesbehörden den Versuch unternommen, mit Hilfe einer Partialrevision der Bundesverfassung (Art. 18—22) die ganze Militärverwaltung in der Hand des Bundes zu konzentrieren und die Kantone ihrer selbständigen Rechte auf militärischem Gebiet zu entkleiden. Allein Volk und Kantone haben in der Abstimmung vom 3. November 1895 den Verfassungsentwurf verworfen[1]).

bung im Gebiete des Strafrechts befugt.

„Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben, wie bis anhin, den Kantonen.

„Der Bund ist befugt, den Kantonen zur Errichtung von Straf-, Arbeits- und Besserungsanstalten und für Verbesserungen im Strafvollzuge Beiträge zu gewähren. Er ist auch befugt, sich an Einrichtungen zum Schutze verwahrloster Kinder zu beteiligen.

„Mit dem Zeitpunkt, in welchem das Strafgesetz in Kraft tritt, fallen die Absätze 2 und 3 des Art. 55 der Bundesverfassung dahin“.

Die vom Art. 64 bis am Schlusse erwähnten Vorschriften des Art. 55 der Bundesverfassung lauten: „Ueber den Missbrauch derselben (nämlich der Pressfreiheit) trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen. — Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Missbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist“.

1) Die vorgeschlagenen neuen Militär-Artikel lauteten (Bundesblatt 1895 III 854): Art. 17: „Das Heerwesen ist Sache des Bundes.

„Der Bund erlässt die Gesetze über das Heerwesen und sorgt für deren Vollziehung. Ihm liegt die Verwaltung, der Unterricht, die Bewaffnung, Bekleidung und Ausrüstung des Heeres ob“.

Art. 18: „Jeder Schweizer ist wehrpflichtig. — Die Bundesgesetzgebung stellt über den Militärpflichtersatz einheitliche Bestimmungen auf. Die Militärpflichtersatzsteuer wird von den Kantonen bezogen. Die Hälfte des Bruttoertrages dieser Steuer fällt dem Bunde zu“.

Art. 18 bis: „Wenn ein Wehrmann infolge des eidgenössischen Militärdienstes sein Leben verliert, so hat seine Familie, und wenn ein Wehrmann infolge des eidgenössischen Militärdienstes Schaden an seiner Gesundheit leidet, so hat er selbst Anspruch auf Entschädigung des Bundes unter Berücksichtigung des Bedürfnisses im Einzelfalle.

„Der Bund unterstützt in Verbindung mit den Kantonen die Familien von Wehrmännern, welche infolge Abwesenheit ihrer Ernährer im Militärdienste unverschuldet in Not geraten. Eine solche Unterstützung fällt nicht unter den Begriff der Armenunterstützung.

„Die Bundesgesetzgebung regelt die Art und Weise der Festsetzung, sowie das Mass der in diesem Artikel vorgesehenen Leistungen“.

Art. 18 ter: „Der Wehrmann erhält die erste Bekleidung, Ausrüstung und Bewaffnung unentgeltlich. Mit Bezug auf den Ersatz derselben bestimmt die Bundesgesetzgebung das Erforderliche.

„Bekleidung, Ausrüstung und Bewaffnung bleiben unter den durch die Bundesgesetzgebung aufzustellenden Bedingungen in den Händen des Wehrmannes“.

Art. 19: „Das Bundesheer besteht aus allen dienstpflichtigen Schweizerbürgern. Soweit nicht militärische Gründe entgegenstehen, sollen die Truppeneinheiten aus der Mannschaft des nämlichen Kantons gebildet werden.

„Die Verfügung über das Bundesheer mit Inbegriff des dazu gehörigen Kriegsmaterials steht der Eidgenossenschaft zu.

„In Zeiten der Gefahr hat der Bund das ausschliessliche und unmittelbare Verfügungsrecht auch über die nicht in das Bundesheer eingeteilte Mannschaft und über alle Hülfsmittel des Landes.

„Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und solange nicht eidgenössische Intervention eintritt, sowie bei feierlichen Anlässen verfügen die Kantone über die Wehrkraft ihres Gebietes“.

Art. 20: „Die Auswahl der zu Offizieren auszubildenden Unteroffiziere und Soldaten, sowie die Ernennung und Beförderung der Offiziere derjenigen Truppeneinheiten, welche ausschliesslich aus den Mannschaften des nämlichen Kantons gebildet werden, geschehen unter Mitwirkung der betreffenden Kantone“.

Art. 21: „Die Heeresverwaltung besteht aus der Centralverwaltung in den Divisionskreisen. Das Gebiet eines Kantons ist, soweit tunlich, nur einem Divisionskreise zuzuteilen.

„Die Wahl der unteren Beamten der Kreise ist Sache der Kantone. Der Bundesrat hat das Recht, von den Kantonen die Abberufung dieser Beamten zu verlangen, falls sie sich unfähig erweisen oder sich Pflichtverletzungen zu schulden kommen lassen.

„Die Herstellung der Bekleidung und Ausrüstung wird unter Mitwirkung der Kantone durch die Kreisverwaltungen besorgt.

Eine andere Forderung des Revisionsprogrammes der Jahre 1871—1874 ist gleichfalls wieder aufgenommen worden: die Erweiterung der Volksrechte. Sieht man von der Vorschrift der Bundesverfassung ab, welche den Kantonen das obligatorische Verfassungsreferendum zur Pflicht macht, so haben sich in der Schweiz alle grossen demokratischen Reformen zunächst auf den territorial beschränkteren Gebieten der Kantone durchsetzen und erproben müssen, bevor ihnen das Bundesrecht Einlass gewährt hat. Die Heimat der reinen Demokratie liegt in den Kantonen, nicht im Bund. Die Kantone sind für den Bund die politischen Versuchsfelder geworden. Als in den Jahren 1871—1874 die geltende Bundesverfassung vorbereitet wurde, da hatte das Gesetzesreferendum seinen Siegeslauf durch die Kantone angetreten, und die Folge war, dass auch die Bundesverfassung die neue politische Institution aus dem kantonalen Staatsrechte übernahm. Sie schrieb vor, dass einfache Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden müssen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird (Bundesverfassung Art. 89). Neben diesem „fakultativen Gesetzesreferendum" kannte die Bundesverfassung von den übrigen Volksrechten nur das Volksinitiativrecht auf Totalrevision der Bundesverfassung („Verfassungsinitiative"). Im Jahre 1891 ist jedoch das Volksinitiativrecht auf Partialrevisionen erstreckt worden (vgl. oben S. 393). Ferner hat in der allerneuesten Zeit (1904) der Kanton Zürich den Antrag gestellt, das Volksinitiativrecht auch auf das Gebiet der einfachen Bundesgesetzgebung auszudehnen („Gesetzesinitiative"), dergestalt, dass fünfzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern das Recht verliehen werden soll, die Aufstellung, Abänderung oder Aufhebung eines einfachen Bundesgesetzes (im Gegensatz zum Verfassungsgesetz) oder eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses zu verlangen. Der Bundesrat hat (6. März 1906) der Bundesversammlung einen Entwurf vorgelegt, der diesem Wunsche Rechnung tragen und der Bundesverfassung demgemäss zwei neue Artikel einverleiben soll, welche die Gesetzesinitiative in das Bundesrecht einführen[1]). Allein die Angelegenheit ist noch nicht zum Abschluss gediehen[2]).

Es mag auf den ersten Blick auffallen, dass die konfessionellen Artikel der Schweizerischen Bundesverfassung bis auf diesen Tag keine Abänderung erfahren haben, trotzdem sie unter dem Eindrucke des Kampfes entstanden sind, den das vatikanische Konzil heraufbeschworen hat. Allein die konfessionellen Bestimmungen der Bundesverfassung tragen an keinem Punkte das Gepräge von kirchenpolitischen „Kampfgesetzen" an sich. Ihr Schwergewicht liegt in der Gewährleistung der individuellen Glaubens- und Kultusfreiheit; in der Ausdehnung der staatlichen Gesetzgebung auf Eherecht und Begräbniswesen; in der Aufstellung von Zivilstandsregistern; in der Einführung der konfessionslosen Volksschule und der ausschliesslich staatlichen Leitung der Volksschulwesens; in den Beschränkungen des katholischen Ordenswesens (Jesuitenverbot; Verbot der Er-

---

„Die Kantone vermitteln den Verkehr zwischen den Militärbehörden des Bundes und den Gemeinden".

Art. 22: „Der Bund übernimmt die in den Kantonen vorhandenen Waffenplätze und die zu militärischen Zwecken dienenden Gebäude samt Zubehörden gegen angemessene Entschädigung als Eigentum.

„Die Grundsätze, nach welchen die Gebäude und Waffenplätze zu erwerben und die daherigen Entschädigungen festzusetzen und auszurichten sind, werden durch die Bundesgesetzgebung bestimmt".

1) Schweiz. Bundesblatt 1906 III 1.

2) Uebersicht über die Verhandlungen der Schweiz. Bundesversammlung 1906, Dezember-Session, Nr. 6.

richtung neuer Klöster und Orden). Alle diese Vorschriften sind dazu ausersehen, jedem Bürger volle Freiheit zur Betätigung seiner religiösen Meinung zu verschaffen, andererseits aber den Einfluss der Konfessionen und der spezifisch konfessionellen Einrichtungen aus dem öffentlichen Leben auszuschalten und auf das rein geistliche Gebiet zurückzudrängen. Sie enthalten somit nicht den Ausdruck einer augenblicklichen politischen Stimmung, sondern das Mindestmass von Rechtssätzen, welche die freie Entfaltung des religiösen Lebens gewährleisten, dabei aber gleichzeitig die Konfessionslosigkeit und die Superiorität der Staatsgewalt über den Konfessionen zur Geltung bringen.

Nur eine einzige, mit den konfessionellen Vorschriften im engsten Zusammenhang stehende Bestimmung, der Schulartikel der Bundesverfassung (Art. 27), hat eine Ergänzung erhalten. Das Volksschulwesen gehört zur Zuständigkeit der Kantone. Der Bund hat jedoch den Kantonen die Verpflichtung auferlegt, den Volksschulunterricht (Primarunterricht) zu einem genügenden Unterrichte auszugestalten und, neben der Konfessionslosigkeit und der ausschliesslich staatlichen Leitung, den Schulzwang (das Obligatorium und, in den öffentlichen Schulen, die Unentgeltlichkeit durchzuführen. Acht Jahre nach dem Inkrafttreten der Bundesverfassung wollten die Bundesbehörden dazu übergehen, durch einen besonderen eidgenössischen Erziehungssekretär Erhebungen über die Vollziehung dieser Verfassungsvorschriften in den Kantonen zu veranstalten, um das Material für eine Ausführung des Art. 27 auf dem Wege der einfachen Bundesgesetzgebung zu gewinnen. Allein da gebot ihnen ein Volksentscheid Einhalt: Der Bundesbeschluss vom 14. Juni 1882, der das Amt des eidgenössischen Erziehungssekretärs („Schulvogts") hatte schaffen wollen[1]), wurde am 26. November 1882 (Konraditag) in der Referendumsabstimmung verworfen. Seither sahen sich die Bundesbehörden darauf angewiesen, von Fall zu Fall, wenn sie von Verfassungswidrigkeiten Kenntnis empfingen, die zur Vollziehung der Bundesverfassung erforderlichen Anordnungen zu treffen. Allein zwei Jahrzehnte nach der Ablehnung des „Schulvogts" ist es zu einer anderen „Einmischung" des Bundes in das kantonale Schulwesen gekommen. Die Erfüllung der den Kantonen in der Bundesverfassung auferlegten Verpflichtungen hat sich, zumal für die kleinen und weniger finanzkräftigen Kantone, als eine besondere Last erwiesen, und der Bund hat sich daher zur finanziellen Unterstützung der Kantone entschlossen[2]). Ein, am 19. Dezember 1902 in Kraft getretener, Art. 27 bis der Bundesverfassung setzt fest, dass den Kantonen „zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten" Bundesbeiträge geleistet werden[3]). Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes hat das Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule, vom 25. Juni 1903, übernommen[4]). Eine Beaufsichtigung des kantonalen Volksschulwesens bleibt dem Bunde dagegen nach wie vor versagt.

1) Bundesblatt 1882 III 167. v. Salis, Bundesrecht V Nr. 2460.

2) v. Salis, Bundesrecht V Nr. 2461.

3) Art. 27 bis der Bundesverfassung lautet: „Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet.

„Das Nähere bestimmt das Gesetz.

„Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Art. 27".

4) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XIX 709. — Das Gesetz nimmt Jahresbeiträge (Subventionen) in Aussicht, und zwar soll für deren Berechnung in erster Linie die Wohnbevölkerung jedes Kantons in Betracht gezogen werden. Der Einheitssatz zur Berechnung des Jahresbeitrages beträgt für jeden Kanton sechszig Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung. Mit Rück-

Bei Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 stand in der Schweiz die liberale Wirtschaftstheorie des „laisser faire et laisser aller“ im Zenithe ihres Ruhmes. Sie fand in der Bundesverfassung ihren rechtlichen Ausdruck in der unbeschränkten Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31). Eine einseitige Geltendmachung dieses Systems zeitigte aber in der Folge Nachteile, die um so schärfer hervortraten, als der Bund keine Zuständigkeit zur Aufstellung einer Gewerbeordnung besass, welche die Uebertreibungen der freien Konkurrenz durch durchgreifende gewerbepolizeiliche Massnahmen hätte zurückschrauben können. Die Gewerbepolizei blieb, von einzelnen bundesrechtlichen Ausnahmen (Auswanderungswesen, Privatversicherungswesen) abgerechnet, Sache der kantonalen Gesetzgebung. Die Aufgabe der politischen Bundesbehörden (Bundesrat und Bundesversammlung) bestand darin, zu wachen, dass „die kantonalen Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigten“ (Bundesverfassung v. 1874, Art. 31, Abs. 3). Die Schäden einer schrankenlosen Gewerbefreiheit zeigten sich mit voller Deutlichkeit in der unbegrenzten Vermehrung der Schankwirtschaften, einem Uebelstande, der dem Alkoholismus in weitesten Kreisen Vorschub leistete, dem jedoch die Kantone, solange auch für das Schankwirtschaftsgewerbe der Grundsatz der Gewerbefreiheit galt, nicht zu steuern vermochten. Da griff der Bund ein und eröffnete im Jahre 1885 den Kampf gegen den Alkoholismus mit einer Partialrevision der Bundesverfassung, die zwei Massnahmen enthielt[1]): die Besteuerung des Trinkbranntweins (Alkoholmonopol) und

---

sicht auf die besondern Schwierigkeiten ihrer Lage wird der Jahresbeitrag für die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell J. Rh., Graubünden, Tessin und Wallis auf achtzig Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung erhöht. Die Gesamtsumme, die der Bund den Kantonen unter dem erwähnten Titel zukommen lässt, beläuft sich z. Z. auf Frs. 2084167.60 pro Jahr. Dabei besitzt die Bundesbehörde lediglich die Befugnis, sich zu vergewissern, ob die Subventionen in den Kantonen für einen der Zwecke verwendet worden sind, für welche das Bundesgesetz die Subventionierung vorsieht (Errichtung neuer Lehrstellen, Bau von Schulhäusern, Erhöhung der Lehrerbesoldung unentgeltliche Abgabe der Lehrmittel an die Schulkinder etc.).

1) Die in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1885 angenommenen und am 22. Dezember 1885 in Kraft getretenen neuen Vorschriften der Bundesverfassung lauten:

Art. 31. „Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.

„Vorbehalten sind:

. . . .

b. Die Fabrikation und der Verkauf gebrannter Wasser, nach Massgabe des Art. 32 bis.

c. Das Wirtschaftswesen und der Kleinhandel mit geistigen Getränken, in dem Sinne, dass die Kantone auf dem Wege der Gesetzgebung die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen unterwerfen können“. . . . . .

Art. 32 bis: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Fabrikation und den Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen. Bei dieser Gesetzgebung sollen diejenigen Erzeugnisse, welche entweder ausgeführt werden oder eine den Genuss ausschliessende Zubereitung erfahren haben, keiner Besteuerung unterworfen werden. Das Brennen von Wein, Obst und deren Abfällen, von Enzianwurzeln, Wachholderbeeren und ähnlichen Stoffen fällt betreffend die Fabrikation und Besteuerung nicht unter die Bundesgesetzgebung.

„Nach dem Wegfall der im Artikel 32 der Bundesverfassung erwähnten Eingangsgebühren auf geistigen Getränken kann der Handel mit solchen, welche nicht gebrannt sind, von den Kantonen keinen besondern Steuern unterworfen werden, noch andern Beschränkungen als denjenigen, welche zum Schutze vor gefälschten oder gesundheitsschädlichen Getränken notwendig sind. Jedoch bleiben hiebei in Betreff des Betriebs von Wirtschaften und des Kleinverkaufs von Quantitäten unter zwei Liter die den Kantonen nach Artikel 31 zustehenden Kompetenzen vorbehalten.

„Die aus der Besteuerung des Verkaufs gebrannter Wasser erzielten Reineinnahmen verbleiben den Kantonen, in welchen sie zum Bezug gelangen.

„Die Reineinnahmen des Bundes aus der inländischen Fabrikation und aus dem entsprechenden Zollzuschlag auf eingeführte gebrannte Wasser werden unter die sämtlichen

eine partielle Revision des Art. 31 der Bundesverfassung, welche die Kantone ermächtigte, „die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen zu unterwerfen" (Art. 31, Abs. 2 litt. c.). Damit empfingen die Kantone die Kompetenz zurück, die Erlaubnis zur Errichtung neuer Wirtschaften zu versagen, falls kein Bedürfnis nach neuen Wirtschaften vorhanden war („Bedürfnisartikel"). Sie wurden dadurch in die Lage versetzt, das Wirtschaftsgewerbe einzudämmen. Dieselbe Richtung — Einschränkung der Gewerbefreiheit — begann aber auch die eidgenössische Rekurspraxis einzuschlagen. Während die Bundesbehörden in den Jahren unmittelbar nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 kantonale Bestimmungen aufhoben, welche an Marktorten das Aufkaufen von Lebensmitteln durch einzelne Personen vor den Marktstunden (Vorkauf) verboten [1]), erklärten sie seit ca. 1890 ein derartiges Verbot für zulässig, weil es eine wucherische Preissteigerung verhindere, also im Interesse des Gemeinwohls erlassen sei [2]). Auf Grund der nämlichen Erwägungen begann die Praxis der Bundesbehörden kantonale gewerbepolizeiliche Verordnungen und Verfügungen zu schützen, welche von Obrigkeitswegen für bestimmte gewerbliche Leistungen (Stellenvermittlung für Dienstboten, Kutschertaxen u. s w.) ein Preismaximum festlegten [3]) oder welche die Ausübung bestimmter Gewerbe von einem Befähigungsnachweis abhängig machten [4]), trotzdem bei der Einführung der Handels- und Gewerbefreiheit die Beseitigung der staatlichen Taxen und des Befähigungsnachweises als die Haupterrungenschaften des neuen Systems gepriesen worden waren. Im Jahre 1894 legten die Bundesbehörden Volk und Ständen den Entwurf zu einem neuen Artikel der Bundesverfassung (Art. 34ter) vor, der dem Bunde die Gesetzgebung über das Gewerbewesen zusprechen, ihm somit insbesondere die Befugnis einräumen wollte, in einer eidgenössischen Gewerbeordnung einheitliche gewerbepolizeiliche Vorschriften aufzustellen [5]). Der Entwurf

---

Kantone nach Verhältnis der durch die jeweilige letzte eidgenössische Volkszählung ermittelten faktischen Bevölkerung verteilt. Von den daherigen Einnahmen haben die Kantone wenigstens 10 % zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden".

Artikel 6 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung: „Wenn vor Ende des Jahres 1890 ein Bundesgesetz im Sinne des Artikels 32 ^{bis} eingeführt wird, so fallen schon mit dessen Inkrafttreten die von den Kantonen und Gemeinden nach Artikel 32 bezogenen Eingangsgebühren auf geistigen Getränken dahin.

„Wenn in diesem Falle die auf die einzelnen Kantone und Gemeinden berechneten Anteile an der zur Verteilung kommenden Summe nicht hinreichen würden, um die dahingefallenen Gebühren auf geistigen Getränken nach dem durchschnittlichen jährlichen Nettoertrage in den Jahren 1880 ^{bis} und mit 1884 zu ersetzen, so wird den betroffenen Kantonen und Gemeinden bis Ende des Jahres 1890 der daherige Ausfall aus derjenigen Summe gedeckt, welche den übrigen Kantonen nach der Volkszahl zukommen würde, und erst der Rest auf die letzteren nach ihrer Volkszahl verteilt.

„Ausserdem ist auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu bewirken, dass denjenigen Kantonen oder Gemeinden, für welche das Inkrafttreten dieses Beschlusses eine fiskalische Einbusse zur Folge haben kann, diese Einbusse nicht auf einmal in ihrem vollen Umfange, sondern nur allmälich bis zum Jahre 1895 erwachse. Die hiezu erforderlichen Entschädigungssummen sind vorweg aus den in Artikel 32 ^{bis} Alinea 4, bezeichneten Reineinnahmen zu entnehmen".

Im Jahre 1903 hat die Bundesversammlung beschlossen, den Absatz 2 des Art. 32 ^{bis} der Bundesverfassung folgendermassen abzuändern: „Jedoch bleiben hiebei in Betreff des Betriebs von Wirtschaften und des Kleinverkaufs von Quantitäten unter 10 Litern die den Kantonen nach Art. 31 zustehenden Kompetenzen vorbehalten!" (Bundesblatt 1903 III 711). Der Antrag wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903 verworfen.

1) Bundesblatt 1876 II 582, 1877 IV 723.

2) v. Salis, Bundesrecht II Nr. 763.

3) v. Salis, Bundesrecht II Nr. 773, 774, 876.

4) v. Salis, Bundesrecht II Nr. 869.

5) Der Vorschlag lautete:

Art. 34 ^{ter}: „Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Vorschriften aufzustellen. (Bundesblatt 1894 I 28).

wurde jedoch abgelehnt (4. März 1894). Ihn brachten nicht so sehr die Verteidiger unbeschränkter Gewerbefreiheit, als die Vertreter der kantonalen Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiete des Gewerbewesens zu Fall. Die oben charakterisierte rückläufige Bewegung in der Praxis der Bundesbehörden wurde deshalb nicht aufgehalten. Sie verschärfte im Gegenteil ihre polizeilichen Tendenzen bei der rechtlichen Behandlung derjenigen Gewerbe, welche Nahrungs- und Genussmittel in Verkehr bringen[1]). Schliesslich erreichte sie, dass dem Bund durch eine Partialrevision der Bundesverfassung die Zuständigkeit für eine weitgehende gesetzliche Einschränkung der Gewerbefreiheit verliehen wurde: Am 15. Oktober 1897 ist der Bundesverfassung ein Art. 69bis einverleibt worden[2]), welcher dem Bunde die Gesetzgebung zuspricht über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln und über den Verkehr mit anderen Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können. Das Bundesgesetz betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, vom 8. Dezember 1905[3]), hat den Auftrag der Bundesverfassung durch Ausbildung eines ganzen Systems polizeilicher Massregeln ausgeführt. Da die Sympathien für eine Einschränkung der Gewerbefreiheit derart zugenommen haben, so hat der Bundesrat im Jahre 1905 auf den verworfenen Vorschlag des Jahres 1894 (Art. 34ter) zurückgegriffen und der Bundesversammlung den Antrag gestellt, dem Bunde durch eine Partialrevision der Bundesverfassung die Kompetenz zur Aufstellung einer umfassenden eidgenössischen Gewerbegesetzgebung zu verleihen[4]). Endlich aber bezweckt das allerneueste Volksinitiativbegehren (Art. 32ter), von Bundes wegen „Fabrikation, Einfuhr, Transport, Verkauf und Aufbewahrung zum Zwecke des Verkaufs des unter dem Namen Absinth bekannten Liqueurs im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft zu verbieten"[5]). Eine Entscheidung über diese beiden Anträge ist noch nicht ergangen.

Noch in einem anderen Momente zeigt sich die Abkehr von der Gewerbefreiheit: in der Zulassung von Staatsmonopolen. Die Gewerbefreiheit schliesst, soweit die Bundesverfassung nicht ausdrücklich Ausnahmen zugelassen hat, die Verstaatlichung (Monopolisierung) der Gewerbe aus, und gemäss diesem Grundsatze ist deshalb der Versuch des Kantons Zürich (1877), das Recht zur Ausgabe von Banknoten einer einzigen Staatsanstalt zu übertragen (Banknotenmonopol), wie der Versuch des Kantons Tessin, ein staatliches Spielkartenmonopol einzuführen (1878), von den Bundesbehörden als verfassungswidrig unterdrückt worden[6]). Allein der Kampf des Bundes gegen den Alkoholismus konnte wie erwähnt, nicht ohne eine einschneidende Beschränkung der Gewerbefreiheit eingeführt werden. Ein am 22. Dezember 1885 der Bundesverfassung einverleibter neuer Artikel 32bis sprach dem Bunde die Befugnis zu, im Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Fabrikation und den Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen und nahm um den Trinkbrannt-

1) v. Salis, Bundesrecht II Nr. 788—794.

2) Art. 69bis der Bundesverfassung lautet: „Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen:

a. über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln;

b. über den Verkehr mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können.

„Die Ausführung der bezüglichen Bestimmungen geschieht durch die Kantone, unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes.

„Dagegen liegt die Kontrolle der Einfuhr an der Landesgrenze dem Bunde ob."

3) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XXII 337.

4) Bundesblatt 1905 V 538.

5) Bundesblatt 1907 II 983. — Die Initiative geht von der Westschweiz, dem Sitze der Absinthfabrikation und des Absinthkonsums aus. Schwere Verbrechen, welche durch den Absinth-Genuss verursacht worden waren, haben die Bevölkerung erregt und den Antrieb zur Einführung eines Absinth-Verbotes gegeben.

6) v. Salis, Bundesrecht II Nr. 755, 756.

wein zu verteuern, eine Besteuerung in Aussicht[1]). Das Bundesgesetz über gebrannte Wasser, vom 23. Dezember 1886, führte das Alkoholmonopol des Bundes ein[2]); es übertrug das ausschliessliche Recht zur Herstellung und zur Einfuhr gebrannter Wasser dem Bunde, um diesen dadurch in die Lage zu versetzen, beim Verkaufe des zum Trinkkonsum bestimmten Alkohols die Alkoholsteuer zu erheben. Erwägungen anderer Art haben in der Folge zur Einführung eines zweiten Monopols den Anlass gegeben: des Banknotenmonopols. Die Bundesverfassung des Jahres 1874 hatte dem Artikel 39, welcher einer Bundesgesetzgebung über Ausgabe und Einlösung von Banknoten rief, den Vorbehalt beigefügt, der Bund „darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen". Ein Volksinitiativantrag, welcher diese Vorschrift hatte ausmerzen und durch eine Bestimmung ersetzen wollen, der dem Bunde das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten einräumte, wurde von Behörden und Volk zurückgewiesen (1880)[3]). Allein im Jahre 1891 hob eine Partialrevision der Bundesverfassung die erwähnte Vorschrift auf; an ihre Stelle trat die Bestimmung, die das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten und anderen gleichartigen Geldzeichen für den ganzen Bereich der Schweiz dem Bunde zuspricht[4]). Nachdem ein erster gesetzgeberischer Versuch, die Bank, welche mit diesem Notenmonopol ausgestattet werden sollte, als eine reine Staatsbank zu organisieren, gescheitert war (1896/97)[5]), ist am 6. Oktober 1905 das Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank zustande gekommen[6]). Es hat das von der Bundesverfassung in Aussicht genommene zentrale Bankinstitut, die Schweizerische Nationalbank, geschaffen, welcher das Notenmonopol hat verliehen werden können. Die Nationalbank selber ist eine vom Bunde errichtete und unter Bundesaufsicht stehende zentrale Aktienbank, die aber eine selbständige öffentlichrechtliche Korporation, mit eigener juristischer Persönlichkeit darstellt. Aktionäre der Bank sind die Kantone, die bisherigen Notenbanken und Private. — Auch die Rekurspraxis der Bundesbehörden hat der veränderten Zeitströmung Rechnung getragen, indem sie die Verstaatlichung (Monopolisierung) ganzer Versicherungszweige (Mobiliar-Feuerversicherung u. s. w.) in den Kantonen zugelassen hat[7]).

1) Vgl. die Vorschriften oben S. 401, Anmerkung 1.

2) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, X 60. — Das cit. Alkoholgesetz wurde revidiert durch das in Geltung stehende Bundesgesetz über gebrannte Wasser, vom 29. Juni 1900. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XVIII 297. Wolf, Schweizerische Bundesgesetzgebung, 2. Aufl. II (1906), S. 651.

3) Vgl. oben S. 395.

4) Der revidierte Art. 39 der Bundesverfassung (23. Dezember 1891) lautet: „Das Recht zur Ausgabe von Banknoten und andern gleichartigen Geldzeichen steht ausschliesslich dem Bunde zu.

„Der Bund kann das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten durch eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank ausüben, oder es, vorbehältlich des Rückkaufrechtes, einer zu errichtenden centralen Aktienbank übertragen, die unter seiner Mitwirkung und Aufsicht verwaltet wird.

„Die mit dem Notenmonopol ausgestattete Bank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln und den Zahlungsverkehr zu erleichtern.

„Der Reingewinn der Bank über eine angemessene Verzinsung, beziehungsweise eine angemessene Dividende des Dotations- oder Aktienkapitals und die nötigen Einlagen in den Reservefonds hinaus kommt wenigstens zu zwei Dritteilen den Kantonen zu.

„Die Bank und ihre Zweiganstalten dürfen in den Kantonen keiner Besteuerung unterzogen werden.

„Eine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme von Banknoten und andern gleichartigen Geldzeichen kann der Bund, ausser bei Notlagen in Kriegszeiten, nicht aussprechen.

„Die Bundesgesetzgebung wird über den Sitz der Bank, deren Grundlagen und Organisation, sowie über die Ausführung dieses Artikels überhaupt das Nähere bestimmen."

5) Bundesblatt 1896 III 681.

6) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XXII 47.

7) v. Salis, Bundesrecht V Nr. 2380, 2381.

Zu einer Rückbildung der Gewerbefreiheit ist es in letzter Linie deshalb gekommen, weil neuere wirtschaftliche und politische Anschauungen dem Staate gestattet haben, im Interesse des Gemeinwohles die individuelle Freiheit zurückzuschrauben und die gewerblichen Verhältnisse des Einzelnen seiner Aufsicht zu unterstellen. Dieselbe Auffassung hat zu einer Einmischung des Staates in die Beziehungen des Arbeitgebers zum Arbeiter und zur Ausbildung eines staatlichen Arbeiterschutzes und einer Arbeiterfürsorge geführt. Schon die Bundesverfassung des Jahres 1874 hat in ihrem Art. 34 die verfassungsmässige Grundlage für eine eidgenössische Arbeiterschutzgesetzgebung geschaffen, und das Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken, vom 23. März 1877, (Fabrikgesetz) hat Arbeitskraft und Gesundheit des industriellen Arbeiters gegenüber dem Unternehmer in weitgehendem Masse geschützt. Die Bundesbehörden haben sodann im Jahre 1895 den weitern Versuch gemacht, für die Fabrikation von Zündhölzchen, welcher die Arbeiterschutzgesetzgebung bisher nicht ausreichend hatte beikommen können, ein Bundesmonopol (Zündhölzchenmonopol) einzuführen [1]). Allein der Vorschlag hat bei Volk und Ständen keine Gnade gefunden (29. September 1895), und die Bundesgesetzgebung hat infolgedessen die Schwierigkeit in den hergebrachten gewerbepolizeilichen Formen durch ein Spezialgesetz bemeistern müssen [2]). Im engsten Zusammenhang mit dieser Fabrikgesetzgebung hat die Bundesgesetzgebung die Frage beantwortet, ob und wie weit dem Arbeiter oder dessen Hinterbliebenen Ersatz zu gewähren ist für die Folgen eines Betriebsunfalles oder einer Berufskrankheit. Sie ist bei der Lösung von dem Grundsatze der privatrechtlichen Haftpflicht des Betriebsunternehmers ausgegangen; allein sie hat einerseits diese Haftpflicht erstreckt auch auf die Betriebsunfälle, die ohne Verschulden des Betriebsunternehmers, durch Zufall, verursacht worden sind, sie aber andererseits nur zu Gunsten der industriellen (Fabrik-)Arbeiter eintreten lassen. Die Unvollkommenheiten des Haftpflichtsystems, nämlich die starke einseitige Belastung des Betriebsunternehmers und die Beschränkung auf die privilegierte Kategorie der industriellen Arbeiter, sind in der Praxis mit voller Schärfe zu Tage getreten. Sie haben schliesslich zu dem Begehren auf Beseitigung des Haftpflichtsystems und auf Einführung einer öffentlichrechtlichen Arbeiterfürsorge (Arbeiterversicherung) geführt. Am 17. Dezember 1890 hat die Bundesverfassung einen Zusatz erhalten (Art. 34 bis), welcher dem Bund die Aufgabe überträgt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einzurichten und dabei „allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen“ die Versicherungspflichtigkeit einzuführen [3]). Ein von der Bundesversammlung beschlossenes Bundesgesetz betreffend

---

1) Art. 34 ter: „Fabrikation, Einfuhr und Verkauf der Zündhölzchen und ähnlicher Erzeugnisse im Umfange der Eidgenossenschaft stehen ausschliesslich dem Bunde zu.

„Der Ertrag hieraus fällt nicht in die Bundeskasse. Ein allfälliges Reinergebnis soll im Interesse des Betriebes, namentlich der Vervollkommnung des Fabrikates und der Herabsetzung des Verkaufspreises, verwendet werden.

„Die Verwendung des gelben Phosphors bei der Fabrikation von Zündhölzchen ist untersagt.

„Der Kleinverkauf ist ein freies Gewerbe, vorbehältlich schützender Bestimmungen gegen missbräuchliche Ausübung desselben.

„Die Bundesgesetzgebung wird über die Ausführung dieser Grundsätze die erforderlichen Bestimmungen treffen.“ (Bundesblatt 1895 III 653).

2) Bundesgesetz betreffend die Fabrikation und den Vertrieb von Zündhölzchen, vom 2. November 1898. (Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XVII 76. Wolf, Schweiz. Bundesgesetzgebung I 468 fg.)

3) Art. 34 bis: „Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.

„Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären“.

die Kranken- und Unfallversicherung, mit Einschluss der Militärversicherung, vom 5. Oktober 1899, hat diese Arbeiterversicherung in der Form einer öffentlichrechtlichen Fürsorge, verwirklichen und diese Versicherung nicht auf industrielle (Fabrik-)Arbeiter beschränken, sondern auf alle unselbständig erwerbenden Personen ausdehnen wollen[1]). Allein in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1900 ist das Gesetz verworfen worden. In der Folge hat dann der Teil des verworfenen Gesetzes doch noch gesetzliches Ansehen erlangt, welcher die Versicherung der Militärpersonen vorsieht gegen die wirtschaftlichen Folgen von Krankheiten und Unfällen, von denen diese Personen im Militärdienste betroffen werden[2]). Aber auch die Arbeit an den übrigen Teilen des verworfenen Werkes ist wieder aufgenommen worden, und heute liegt ein neuer Entwurf des Bundesrats[3]) vor, der den Grundgedanken der Arbeiterversicherung festhält, ihn aber in einem beschränkteren Rahmen ausgestaltet, als es in dem verworfenen Gesetz von 1899 geschehen war. Wie weit aber die Mehrheit des Schweizervolkes von den Ideen des reinen Staatssozialismus entfernt ist, hat sich gezeigt an dem Schicksal, das Volk und Stände am 3. Juni 1894 dem von sozialistischer Seite gestellten Volksinitiativbegehren auf verfassungsmässige Gewährleistung des Rechtes auf Arbeit bereiteten[4]). Das Begehren wurde mit gewaltiger Mehrheit abgelehnt.

Die dargestellten Abänderungen der Bundesverfassung haben in ihrer Mehrzahl den Verwaltungsapparat des Bundes nicht wesentlich vergrössert, denn die unmittelbare Durchführung des neugeschaffenen Bundesrechtes durch Verwaltung und Rechtsprechung ist den Kantonen verblieben. Allein trotzdem hat durch sie die Bundesgewalt eine sehr erhebliche Stärkung erfahren, denn die Bundesgewalt hat die Aufsicht auszuüben über die Vollziehung der Bundesverfassung und der Bundesgesetze in den Kantonen und über die einheitliche Anwendung des eidgenössischen Rechtes in den kantonalen Gerichten. Daher erweitert jedes neue Bundesgesetz den Machtbereich des Bundesrates und der Bundesversammlung, indem es die kantonalen Staatsgewalten auf einem neuen Gebiete des öffentlichen Lebens der Herrschaft des Bundes unterwirft. Dazu kommt, dass sich der Bund seit 1874 auch über einzelne grundsätzlich den Kantonen verbliebene Verwaltungszweige eine „Oberaufsicht“ beigelegt hat, die sich in erster Linie in der Aufstellung von allgemein-

---

1) Bundesblatt 1899 IV 853.

2) Bundesgesetz betreffend Versicherung der Militärpersonen gegen Krankheit und Unfall, vom 28. Juni 1901. (Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XVIII 803. Wolf, Schweiz. Bundesgesetzgebung III 113 fg.)

3) Bundesblatt 1906 VI 229.

4) Das Initiativbegehren betreffend das Recht auf Arbeit lautet: „Das Recht auf ausreichend lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatze unter Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen.

„Insbesondere sollen Bestimmungen getroffen werden: a. Zum Zwecke genügender Fürsorge für Arbeitsgelegenheit, namentlich durch eine auf möglichst viele Gewerbe und Berufe sich erstreckende Verkürzung der Arbeitszeit; b. für wirksamen und unentgeltlichen Arbeitsnachweis, gestützt auf die Fachorganisationen der Arbeiter; c. für Schutz der Arbeiter und Angestellten gegen ungerechtfertigte Entlassung und Arbeitsentziehung; d. für sichere und ausreichende Unterstützung unverschuldet ganz oder teilweise Arbeitsloser, sei es auf dem Wege der öffentlichen Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit, sei es durch Unterstützung privater Versicherungsinstitute der Arbeiter aus öffentlichen Mitteln; e. für praktischen Schutz der Vereinsfreiheit, insbesondere für ungehinderte Bildung von Arbeiterverbänden zur Wahrung der Interessen der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für ungehinderten Beitritt zu solchen Verbänden; f. für Begründung und Sicherung einer öffentlichen Rechtsstellung der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für demokratische Organisation der Arbeit in den Fabriken und ähnlichen Geschäften, vorab des Staates und der Gemeinden“. (Bundesblatt 1894 II 354).

verbindlichen, an die Adresse der Kantone gerichteten Normativbestimmungen äussert. So hat eine am 15. Oktober 1897 vorgenommene Partialrevision des Art. 24 der Bundesverfassung die Oberaufsicht des Bundes über die Wasserbau- und Forstpolizei, die bisher auf das Gebiet des Hochgebirges beschränkt gewesen war, auf das ganze Gebiet der Schweiz ausgedehnt[1]). Zur Stunde aber beschäftigen sich die eidgenössischen Räte, veranlasst durch ein Volksinitiativbegehren, mit der Frage, ob und in welcher Weise dem Bunde eine Oberaufsicht „über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte" in allen Teilen der Schweiz übertragen werden könne. Auch diese „Oberaufsicht" soll, nach dem Vorschlag des Bundesrates, in der Aufstellung allgemeinverbindlicher Vorschriften über Erteilung und Inhalt der von den Kantonen auszustellenden Wasserrechtskonzessionen oder gar, gemäss dem Vorschlag der Initianten, in der Einführung eines abgeschwächten Wasserkraftmonopols des Bundes in die Erscheinung treten[2]).

Eine unmittelbare Stärkung der Macht des Bundes hat dagegen die Verstaatlichung von gewerblichen Betrieben herbeigeführt, welche bisher der privaten Tätigkeit anheimgegeben waren, nämlich die Eisenbahnverstaatlichung und die Errichtung einer zentralen Notenbank. In erster Linie haben nationalökonomische Erwägungen den Antrieb zu dieser Verstaatlichung abgegeben. Aber politische Motive sind mitbestimmend gewesen. Dies trifft insbesondere bei der Verstaatlichung der Eisenbahnen zu. Ihr hat Vorschub geleistet die Abneigung der schweizerischen Demokratie vor einer Konzentrierung grosser wirtschaftlicher Macht in den Händen privater Erwerbsgesellschaften, einer Macht, welche dem Bürger fast als eine Rivalin der Staatsgewalt erscheint. Die Verstaatlichung der fünf schweizerischen Hauptbahnen ist durch das Bundesgesetz betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes, vom 15. Oktober 1897 („Eisenbahnrückkaufsgesetz") [3]), angeordnet worden, ohne dass sich der Bund die verfassungsrechtliche Grundlage erst hätte schaffen müssen. Der Gesetzgeber hat sich in erster Linie auf den Art. 23 der Bundesverfassung berufen, welcher dem Bund das Recht zuspricht, im Interesse der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten und auf Art. 26, welcher dem Bund die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen verleiht. Die in das Eigentum und die Verwaltung des Bundes übergegangenen Eisenbahnunternehmungen haben vor dem „Rückkaufe" privaten Aktiengesellschaften gehört. Die Verstaatlichung bedeutet somit ein Zurückdrängen der Privatinitiative und der Privattätigkeit aus dem Gebiet des Verkehrswesens und die Begründung eines eidgenössischen „Wegeregals" über die modernste Gattung der Verkehrsstrassen. Bei der Verstaatlichung der Eisenbahnen ist die private Verwaltung überall aufgelöst und durch eine, als besondere Abteilung der Bundesverwaltung organisierte, Staatsbahn (Bundesbahn-)Verwaltung ersetzt worden, welche in letzter Linie von den besonderen Zentralorganen der Bundesbahnen (Generaldirektion und Verwaltungsrat der Schweizerischen Bundesbahnen) und den politischen Bundesbehörden abhängt. Auch die Errichtung der Schweizerischen Nationalbank, von der oben (S. 404) bereits die Rede gewesen ist, wird die Macht des Bundes vermehren, wenn auch in geringerem Masse, als dies

1) Der Art. 24, Absatz 1 der Bundesverfassung lautet nunmehr: „Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei". — Die oben im Texte erwähnten Normativbestimmungen sind enthalten in dem Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, vom 11. Oktober 1902. (Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XIX 492; Wolf, Schweiz. Bundesgesetzgebung II 391).

2) Bundesblatt 1907 II 624.

3) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, neue Folge, XVI 553. Wolf, Schweiz. Bundesgesetzgebung II 184.

bei der Verstaatlichung der Eisenbahnen zutrifft. Denn die Hauptaufgaben der mit dem Notenmonopol ausgestatteten Nationalbank und ihrer Zweiganstalten (Filialen) besteht darin, „den Geldumlauf des Landes zu regeln und den Zahlungsverkehr zu erleichtern" (Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank, vom 6. Oktober 1905, Art. 2). Der Einfluss der Bundesgewalt tritt aber vor allem in der dem Bundesrate vorbehaltenen Besetzung der wichtigsten Organe der Nationalbank und in der Aufsicht der politischen Bundesbehörden über die Geschäftsführung der Bank hervor. So zeigen sich die Wirkungen dieser beiden grossen Neugestaltungen ebensosehr auf dem staatsrechtlich-politischen, wie auf dem volkswirtschaftlichen Gebiet.

Die Ausdehnung der Bundeskompetenzen und der Bundesverwaltung hat das **Machtverhältnis zwischen Bund und Kantonen** wesentlich verschoben. Einem stärkeren Widerstand ist der Bund bei der schrittweisen Ausdehnung seines Gesetzgebungs- und Machtbereiches auf Seiten der Kantone nicht begegnet, solange sich das Bundesrecht auf die Vereinheitlichung der Rechtsnormen beschränkt, von der Ausbildung eigener Bundesorgane für deren Durchführung abgesehen und die Vollziehung der Bundesgesetze der Selbstverwaltung und eigenen Gerichtsbarkeit der Kantone überlassen hat. „Unifier, ne pas centraliser" lautet das Schlagwort der welschen, radikal-demokratischen Föderalisten. — Andrerseits sind alle jene Versuche auf Widerstand gestossen, welche die kantonale Selbstverwaltung haben beschränken oder aufheben wollen. Beweise für diese Behauptung bilden: die „Schulvogt"-Abstimmung vom 26. November 1882 (vgl. oben S. 400), die Ablehnung der revidierten Militär-Artikel der Bundesverfassung (1894, oben S. 398) und die Verwerfung des sog. Stabio-Artikels (1884). Der „Stabio-Artikel" hatte auf dem Wege der einfachen Bundesgesetzgebung dem Bundesrate die Befugnis übertragen wollen, Strafprozesse, die vor den kantonalen Gerichten schweben, der kantonalen Gerichtsbarkeit zu entziehen und sie dem Bundesgerichte zu überweisen, „wenn infolge politischer Aufregung das Vertrauen in die Unabhängigkeit oder Unbefangenheit kantonaler Gerichte als beeinträchtigt angesehen werden muss" [1]. — So oft es aber dem Bund gelungen ist, bei der Erweiterung seines Machtkreises den Kantonen finanzielle Vorteile zuzuwenden, ist eine ernsthafte kantonale Opposition nicht hervorgetreten. So hat der Bund bei der Einführung des eidgenössischen Alkoholmonopols die Steuerhoheit der Kantone in weitgehendem Masse zu beschränken vermocht, weil der massgebende Artikel der Bundesverfassung die Reineinnahmen der Alkoholbesteuerung den Kantonen zugesprochen hat, und dieselbe Erscheinung ist zu Tage getreten bei der Einführung des Banknotenmonopols des Bundes (vgl. oben S. 404); der Reingewinn der mit dem Notenmonopol ausgestatteten Nationalbank fällt wenigstens zu zwei Dritteilen an die Kantone.

Es mag von diesem Standpunkte aus betrachtet auffallen, dass das im Jahre 1894 der Volksabstimmung unterbreitete Initiativbegehren [2]), das den Kantonen alljährlich einen

1) Bundesblatt 1884 I 25. Der von der Bundesversammlung ausgearbeitete Stabio-Artikel stellte formell einen Zusatz (Art. 74 bis) dar zum Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweiz. Eidgenossenschaft, vom 4. Hornung 1853. — Er verdankt seine Entstehung einem grossen politischen Prozess, der im Jahre 1880 vor den Assisen in Stabio (Kanton Tessin) verhandelt wurde. Darin wurde das Vertrauen in die Unbefangenheit und Unabhängigkeit des kantonalen Gerichts erschüttert. Der Prozess endigte übrigens mit der Freisprechung der Angeklagten. von Salis, Bundesrecht IV Nr. 1659.

2) Das abgelehnte Zoll-Initiativbegehren („Beutezug") hatte folgenden Wortlaut: Art. 30 bis. „Der Bund hat den Kantonen vom Gesamtbetrag der Zölle alljährlich zwei Franken per Kopf nach Massgabe der durch die jeweilige letzte eidgenössische Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung zu verabfolgen.

Teil der Zolleinnahmen des Bundes zuweisen wollte, von Volk und Kantonen abgelehnt worden ist (vgl. oben S. 394). Die Erklärung liegt auf dem politischen Gebiet. Die von katholischer und föderalistischer Seite angeregte Zollinitiative verfolgte nicht so sehr den Zweck, die Kantone zu stärken, als die Bundesgewalt zu schwächen durch die teilweise Verschüttung ihrer einzigen ertragreichen Finanzquelle. Dazu haben Volk und Kantone ihre Mitwirkung versagt.

Nicht bloss durch die Aufnahme neuer, sondern auch durch die veränderte Auslegung bestehender Verfassungsvorschriften ist eine Machterweiterung des Bundes auf Kosten der Kantone eingetreten. So ist vor allem durch eine veränderte Interpretation der Verfassungsvorschrift (Art. 8), welche allein dem Bunde das Recht zuspricht, Staatsverträge mit dem Auslande abzuschliessen, eine weitreichende Verschiebung der Kompetenzgrenze zwischen Bund und Kantonen vollzogen worden. In steigendem Masse haben unter der Herrschaft der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 die Bundesbehörden die Ansicht zur Geltung gebracht, der Bund dürfe auch über die Materien, welche zum Kompetenzbereich der Kantone gehören, Verträge mit dem Ausland abschliessen, ohne der Ermächtigung oder nachträglichen Genehmigung der beteiligten Kantone zu bedürfen. Wenn auch diese Theorie auf Irrtum beruht[1]), so hat sie sich doch in die Praxis eingeschlichen. Von ihr aus ist der Bund in der neuern Zeit dazu gelangt, in Grenzregulierungsverträgen kantonales Staatsgebiet an das Ausland abzutreten, ohne vorher oder hinterher die Zustimmung des betroffenen Kantons einzuholen. In derselben Theorie haben die Bundesbehörden die Rechtfertigung für die Abschliessung von Staatsverträgen gefunden, die sich auf Angelegenheiten der kantonalen Landeskirchen, auf das Zivilprozessrecht u. a. m. beziehen, also auf Materien, welche der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten sind.

Die veränderte Interpretation eines Verfassungsartikels hat noch an einem zweiten Punkte die Kompetenzgrenze zwischen Bund und Kantonen verwischt. Wiederholt haben Bundesrat und Bundesversammlung auf den Artikel 2 der Bundesverfassung zurückgegriffen, wenn es galt, Massnahmen des Bundes juristisch zu rechtfertigen, für welche in einem andern Artikel der Bundesverfassung kein Rückhalt zu finden war. Man hat hier dem Sinn und der Absicht einer Verfassungsbestimmung Gewalt angetan. Denn der Art. 2 der Bundesverfassung[2]) enthält keine Kompetenzabgrenzung, sondern lediglich einen allgemeinen Bericht über die Aufgaben des Bundes, dem nur historische und politische, keine juristische Bedeutung zukommt. Allein gerade seine vage und allgemeingehaltene Fassung hat sich in Fällen als brauchbar erwiesen, in denen sich der Gesetzgeber von Zweckmässigkeitserwägungen und nicht vom Rechte hat leiten lassen[3]).

Die eigentliche juristische Merkwürdigkeit in dem besprochenen Fortbildungsprozesse liegt aber in der Starrheit des Zweiten Abschnitts der Bundesverfassung, der die Vorschriften über die Organisation der Bundesbehörden enthält. Die Geschäfte der Bundesverwaltung haben sich mit der Erweiterung der Bundesaufgaben ver-

„Diese Verfassungsbestimmung tritt zum erstenmal in Wirksamkeit für das Jahr 1895." (Bundesblatt 1894 III 154.)

1) Für die Begründung dieser Ansicht verweise ich auf die Ausführungen in der Zeitschrift für Schweiz. Recht, neue Folge, XXV 393—395.

2) Art. 2 der Bundesverfassung lautet: „Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt".

3) Vgl. dazu Zeitschrift für Schweiz. Recht, neue Folge, XXV 389—391.

mehrt, Aemter über Aemter sind zur Bewältigung der neuen Aufgaben in der Bundesverwaltung geschaffen worden, aber eine organische Weiterentwicklung des Systems der politischen Bundesbehörden hat nicht stattgefunden. Zu einer durchgreifenden Verwaltungsreform ist es bis zur Stunde nicht gekommen[1]). Die Bundesverwaltung hat zwei verschiedenartige Aufgaben zu erfüllen: Auf der einen Seite kommt ihr die Verwaltung der eigenen Geschäfte des Bundes zu, für deren Besorgung sich der Bund von unten bis oben seinen eigenen Verwaltungsapparat hergerichtet hat (Post-, Telegraphen-, Zollwesen u. s. w.). Andrerseits dagegen stellt die Bundesverwaltung lediglich die eidgenössische Aufsichts- und Rekursinstanz über den Kantonen dar, welche die Vollziehung der Bundesgesetze in den Kantonen zu überwachen und für eine gleichmässige Anwendung zu sorgen hat. Allein für die Erledigung keiner dieser beiden Aufgaben besitzt der Bund selbständige Verwaltungsabteilungen unter dem Bundesrat. Alle Geschäfte müssen vielmehr auch heute noch vom Bundesrat als Kollegialbehörde erledigt werden. Der Bundesrat „besorgt das eidgenössische Militärwesen und alle Zweige der Verwaltung, welche dem Bunde angehören" (Bundesverfassung Art. 102, Ziff. 12). Selbst die Gliederung des Bundesrates in Departemente hat „einzig den Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern, der jeweilige Entscheid geht von dem Bundesrate als Behörde aus" (Bundesverfassung Art. 103). So tragen alle Aemter der Bundesverwaltung den Charakter von Hilfsorganen des Bundesrates an sich, und wenn einzelnen von ihnen auch durch Gesetz oder Verordnung ein Kreis von Geschäften zur selbständigen Erledigung überwiesen wird, so bleibt doch der Rekurs an den Bundesrat vorbehalten. Auf diese Weise hat sich der Bund für seinen Bereich zum zentralisierten Beamtenstaat ausgewachsen. Durch die Konzentrierung der Gewalt an Einer Stelle des Verwaltungsorganismus ist auf den Bundesrat eine ungewöhnliche Fülle von Macht und Arbeit übertragen worden. Sie ist um so grösser, als der Bundesrat neben den Verwaltungsgeschäften gleichzeitig die rein politischen Angelegenheiten der Eidgenossenschaft zu besorgen hat, an der Gesetzgebung beteiligt ist und, soweit er als Rekursinstanz auftritt, faktisch Verwaltungsrechtsprechung und Verfassungsgerichtsbarkeit ausübt. Den grössten Teil der Verfassungsgerichtsbarkeit (Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger durch Verfügungen kantonaler Behörden) hat zwar der Bundesgesetzgeber im Jahr 1893 dem Bundesrat entzogen und dem Bundesgericht zugewiesen[2]). Allein im übrigen ist der bisherige Rechtszustand aufrechterhalten worden. Soweit der Bundesrat reine Verwaltungsgeschäfte besorgt, steht über ihm als Beschwerdeinstanz einzig die Bundesversammlung, und soweit der Bundesrat Verwaltungsstreitsachen entscheidet, ist obere Gerichtsinstanz wiederum die Bundesversammlung. So fehlt jede Kontrollierung durch ein von der Bundesverwaltung unabhängiges Gericht.

Mit der Ausdehnung der Bundesgewalt ist aber auch die Macht der Bundesversammlung gestiegen. Denn die Bundesversammlung „übt unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die oberste Gewalt des Bundes aus" (Bundesverfassung Art. 71.) Diese Gewalt begreift in sich das Recht zur Gesetzgebung, zur Erledigung bestimmter Arten

1) Ueber Bestrebungen und Ziele einer Verwaltungsreform gibt Aufschluss die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. Juni 1894. Bundesblatt 1894 II 766. v. Salis, Bundesrecht I Nr. 184.

2) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, vom 22. März 1893, Art. 175, 189.

von Verwaltungsgeschäften und zur letztinstanzlichen Entscheidung von Verwaltungsstreitsachen. Nur historische Gründe vermögen es zu rechtfertigen, dass einer nach politischen Rücksichten gewählten Behörde Rechtsprechung übertragen worden ist. Denn bei der Bundesversammlung fehlen alle Voraussetzungen für unparteiische Rechtsprechung und richterliche Unabhängigkeit. Es lässt sich nicht verkennen, dass Gesetzgebung und Praxis diese abnorme Gerichtsbarkeit schrittweise zu beseitigen versucht haben[1]). Um so kräftiger hat die Bundesversammlung ihre administrativen und gesetzgeberischen Kompetenzen entwickelt. Drei staatsrechtliche Momente sind ihr dabei zu Hilfe gekommen: Zum ersten die Vorschrift der Bundesverfassung (Art. 113), welcher dem Richter die Befugnis entzieht, den Inhalt der Bundesgesetze, allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse, sowie der von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge auf die Uebereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen; — zum zweiten die Bestimmung der Bundesverfassung (Art. 89), derzufolge die Bundesversammlung selbst darüber zu entscheiden hat, welche Materien sie in die Form des Bundesgesetzes oder des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses einkleiden und demgemäss dem Referendum unterbreiten will, und welche Gegenstände sie durch einen dem Referendum entzogenen Erlass zu ordnen wünscht[2]); — endlich aber die Ausschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts auch gegenüber denjenigen Verfügungen der Bundesversammlung, welche nicht in der Form des Bundesgesetzes oder des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses erledigt werden.

Diese Ablehnung der richterlichen Kontrolle stellt eine Abnormität dar. Denn neben Bundesrat und Bundesversammlung hat das dritte Organ des Bundes, das B u n d e s g e r i c h t, eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit zur Ausbildung gebracht. Diese Gerichtsbarkeit ist formell ausgegangen von der Zuständigkeit, „über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger“ zu urteilen (Bundesverfassung Art. 113, Ziff. 3). Das Bundesgericht hat jedoch mit Hilfe einer extensiven Interpretation des Begriffes der „verfassungsmässigen Rechte“ [3]) jede beliebige Verletzung der Bundesverfassung oder einer Kantonsverfassung vor sein Forum gezogen, mag sich einer solchen eine kantonale Verwaltungsbehörde, ein kantonales Gericht oder gar der kantonale Gesetzgeber schuldig gemacht haben. Aber das Bundesgericht vermag nur die k a n t o n a l e n Staatsgewalten in dieser Weise zur Beobachtung von Bundes- und Kantonsverfassung zu zwingen. Ueber die e i d g e n ö s s i s c h e n Behörden erstreckt sich diese Verfassungsgerichtsbarkeit nicht; der Bund hat seine eigenen Behörden der bundesgerichtlichen Kontrolle entzogen[4]).

Die Missstände, welche das ununterbrochene Wachstum einer rechtlich unkontrollierten politischen Macht zeitigt, sind der Aufmerksamkeit der Politiker nicht entgangen. Es ist charakteristisch für die Demokratie, dass die Mittel zu deren Beseitigung zunächst auf rein p o l i t i s c h e m Gebiet gesucht worden sind, nämlich in der Verstärkung des Einflusses der politischen Minoritäten. Dieses Bestreben hat der sogenannten Doppel-

1) Diese Tendenz verfolgt insbesondere das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, vom 22. März 1893.

2) Vgl. dazu: Zeitschrift für Schweiz. Recht, neue Folge, XXV 397—404.

3) S. darüber W. B u r c k h a r d t, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung, 1904/05, S. 856—864. Zeitschrift für Schweiz. Recht, neue Folge, XXV 405—406.

4) Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege v. 27. Juni 1874 Art. 59, wie das cit. Gesetz v. 22. März 1893, Art. 178, bestimmen, dass die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht nur gegen „k a n t o n a l e Verfügungen und Erlasse gerichtet werden kann“.

Initiative zu Grunde gelegen mit welcher einerseits die Einführung der Proportionalwahl bei den Nationalratswahlen, andrerseits die Wahl des Bundesrates durch das Volk und die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates verlangt worden ist[1]). Allein Volk und Stände haben am 4. November 1900 beide Initiativbegehren abgelehnt[2]). Weiterhin hat auch die fortschreitende Demokratisierung der Kantone, d. h. die Erweiterung des Geltungsbereiches des obligatorischen Referendums und die Einführung der direkten Volkswahlen für die Bestellung der obersten Regierungs- und Verwaltungsbeamten und Richter, die kantonalen Staatsgewalten auf eine breitere Basis gestellt und ihr Ansehen gegenüber dem Bunde gestärkt.

Keines der genannten politischen Mittel ist jedoch im stande, den angestrebten Rechtschutz gegen Irrtum und Willkür der Bundesbehörden in ausreichendem Masse zu gewähren. Diesen vermag einzig ein unabhängiges, neben der Bundesverwaltung bestehendes Gericht zu schaffen. Damit ist aber das Ziel bezeichnet, auf das eine weitere Fortbildung der Bundesverfassung wird zuzustreben haben: auf die Errichtung von richterlichen Rechtskontrollen über der Bundesverwaltung und, in Verbindung damit, auf die Reform der

---

1) Die beiden Begehren hatten folgenden Wortlaut: „Art. 73 der Bundesverfassung ist aufgehoben und wird durch folgenden Artikel ersetzt:

„Die Wahlen für den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatze der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet.

„Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die nähern Bestimmungen.

„Die Art. 95, 96, 100 und 103 der Bundesverfassung sind aufgehoben. An ihre Stellen treten folgende Artikel:

Art. 95. „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus neun Mitgliedern besteht".

Art. 96. „Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von drei Jahren mit Amtsantritt auf den folgenden 1. Januar gewählt.

„Die Wahl geschieht in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis. Es sollen nur zwei Wahlgänge stattfinden, von welchen auch der zweite frei ist. Im ersten Wahlgang entscheidet das absolute, im zweiten das relative Mehr.

„Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden, und müssen wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören

„Die während einer Amtsdauer ledig gewordenen Stellen sind, wenn nicht die Gesamterneuerung innerhalb sechs Monaten bevorsteht, für den Rest der Amtsdauer sofort wieder zu besetzen".

Art. 100. „Um gültig verhandeln zu können. müssen mindestens fünf Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.

Art. 103. „Ueber die Organisation der Bundesverwaltung wird die Gesetzgebung das Nähere bestimmen.

„Bis zum Erlass eines Gesetzes werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt, und geht der jeweilige Entscheid vom Bundesrat als Behörde aus".

„In Art. 85, Ziff. 4 der Bundesverfassung fällt der Passus „Wahl des Bundesrates" weg." (Bundesblatt 1900 III 669.)

2) Ein drittes Volksinitiativbegehren, das sich auf den Zweiten Abschnitt der Bundesverfassung bezieht, verlangte i. J. 1903, dass bei den Nationalratswahlen die Bevölkerungsbasis einzig und allein auf Grund der schweizerischen Wohnbevölkerung (d. h. der Schweizerbürger) berechnet werden solle („Schweizerbürger-Initiative") und nicht, wie die geltende Bundesverfassung in Art. 72 vorschreibt, auf Grund der Gesamtbevölkerung schlechthin. Das Begehren richtete sich gegen die Zunahme des politischen Einflusses der grossen Städte. Es wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903 abgelehnt. Das Begehren verlangte, dass Art. 72 der Bundesverfassung durch folgende Vorschrift ersetzt würde.

„Der Nationalrat wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20000 Seelen der schweizerischen Bevölkerung wird ein Mitglied gewählt

„Eine Bruchzahl über 10000 Seelen wird für 20000 Seelen berechnet.

„Jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder der beiden Landesteile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen". (Bundesblatt 1903 III 709).

Verwaltungsorganisation des Bundes. Je kräftiger sich eine Staatsgewalt entwickelt, um so eifriger muss sie darüber wachen, dass ihr jeder Zeit die Autorität des Rechts zur Seite steht.

Die Bundesverfassung in ihrem gegenwärtigen Bestand ist nicht aus einem Guss hervorgegangen. Planvolle Arbeit, wie die politische Erregung des Tags haben sie fortgebildet. Was ihr aber an innerer Geschlossenheit abgeht, das ersetzt sie durch die Eigenart ihrer Gedanken. Jede neue Verfassungsvorschrift stellt einen Meilenstein dar an dem Wege einer reichen und reifen politischen Entwicklung.

Das Staats- und Verwaltungsrecht in Spanien.

— 1906. —

Von

Adolfo Posada, Madrid.

Vorgeschichte.

Vorliegendes ist der erste Jahresbeitrag, der den Gang der wissenschaftlichen Entwicklung Spaniens im Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechtes zusammenfassend darlegen soll. Es scheint mir deshalb unumgänglich notwendig, zuvörderst die herrschenden Strömungen in grossen, allgemeinen Zügen darzulegen.

Da es bei uns — und dies sei vor allem festgestellt — an einer für den Staat und die Verwaltung reichen und fruchtbaren wissenschaftlichen Bewegung fehlt, werden vorliegende Abhandlungen auch weder eine üppige Literatur, noch Werke von ausserordentlicher Bedeutung anführen können. So verschiedenartig und tiefliegend nun auch die Ursachen hievon sein mögen, das Fehlen eines tüchtig geleiteten Lehrstuhles für Staats-Wissenschaften wird sicherlich die bedeutendste sein. In Spanien stellen nämlich die Staatswissenschaften keine besondere Fakultät dar. Seit den ältesten Zeiten den Rechtsfakultäten einverleibt, wird sie so weder als Zweig der Philosophie, noch als geschichtlicher Gegenstand gelehrt. Streng genommen gibt es in Spanien nicht einmal einen wirklichen Lehrstuhl der Staats-Wissenschaften; es sind vielmehr nur Lehrstühle des Staats- und Verwaltungsrechtes für Juristen und vielleicht Kameralisten vorhanden und dies erst seit kurzer Zeit, da sich früher die traditionelle Einrichtung auf einen einzigen Lehrstuhl für den Elementarunterricht im spanischen Staats- und Verwaltungsrecht beschränkte. Wird heute allgemeines Recht, vergleichendes öffentliches Recht und Verwaltungsrecht gelesen, so ist das eine Einrichtung jüngeren Datums (1883—1900).

Es ist zweifellos zu billigen, dass man an den Universitäten die Staatswissenschaft als einen Zweig des juristischen Faches behandelt: denn einerseits haben Staats- und Verwaltungsrecht, einem notwendigen Postulat der Neuzeit entsprechend, im positiven Recht der modernen Völker genügend Relief und Kraft erlangt, um sich durch eigene, unbestreitbare und wirkliche Substanz zu behaupten, andrerseits interessiert auch die Kenntnis des Staats und Verwaltungsrechtes unmittelbar einen bedeutenden Teil der Jugend, den

Teil nämlich, der seine geistige Aktivität auf den Staat richtet mit der Absicht, sich an dessen Geschäften zu beteiligen, dessen Handlungen mitzuleiten und Einfluss auf sein Schicksal auszuüben.

Nichtsdestoweniger wäre neben diesem mehr oder weniger utilitarischen und berufsmässigen Unterricht über Staatswissenschaft in unseren Rechtsfakultäten — übrigens ein Unterricht, dem allgemeinen Endzwecke, ein Gesamtbild aller juristischen Zweige darzubieten, untergeordnet — auch ein solcher notwendig, der selbstlos, streng wissenschaftlich und speziell der Staatswissenschaft zugewendet, in gleicher Weise Philosophie wie Geschichte berücksichtigte. Ein solcher Unterricht würde Strömungen politischer Kultur hervorbringen, die heute nicht vorhanden sind, er würde jene Atmosphäre schaffen, die das abstrakte Wort fruchtbar macht, Systeme erzeugt und alte, erprobte Einrichtungen dem modernen Leben anpasst und erhält.

Es wäre aber ungerecht, leugnen zu wollen, dass man in Spanien nicht einigen Fortschritt in der modernen Entwickelung des öffentlichen Rechtes gemacht und dass sich nicht eine gewisse Tendenz von bestimmter verhältnismässiger Originalität gezeigt habe.

Es ist noch kein halbes Jahrhundert her, seit das Staats- und Verwaltungsrecht, wie es auf der Universität gelesen wurde, in Dr. Colmeiro seinen hauptsächlichsten Vertreter fand, einen Mann, der trotz seiner sehr geringen wissenschaftlichen Bedeutung als Verfasser einiger Werke grossen Einfluss auf die spanische Kultur ausübte. Es sind auch vornehmlich nur Lehrbücher von ihm, die für unsere Abhandlung in Betracht kommen: So für das Staats- und Verwaltungsrecht: „Curso de derecho politico segun la historia de Leon y de Castilla (1873)", eine rein historische Darstellung, ohne jede Kritik und wirklich gelehrte Ausarbeitung. Ferner sein „Derecho administrativo español" (letzte Aufl. 1876) in drei Bänden, eine einfache Zusammenstellung der bestehenden Verwaltungsgesetze, ebenfalls jeder Kritik bar und jeder wissenschaftlich forschenden Gelehrsamkeit ermangelnd. Als letztes Werk endlich veröffentlichte Dr. Colmeiro noch ein kleines Handbuch unter dem Titel: „Elementos de derecho politico y administrativo de España (1 vol. in 4° von 312 Seiten). Darin behandelt er im Teile „Derecho politico" (99 Seiten) nur allgemeine Lehren und fasst die Geschichte des öffentlichen Rechtes in Spanien mit der ihm eigenen Oberflächlichkeit zusammen, während er sich im Abschnitte „Derecho administrativo", von einer sehr elementaren Besprechung der Verwaltungswissenschaft abgesehen, nur auf eine äusserst kurzgefasste Uebersicht der damals in Spanien bestehenden Verwaltungsgesetze beschränkt.

So gering nun auch die wissenschaftliche Bedeutung dieses letzten Werkchens sein mag, gross ist doch jedenfalls sein historischer Wert, da es, fast allgemein und seit langer Zeit an den Universitäten als Quellensammlung benutzt, so mehreren Generationen von Studenten als Sammelpunkt der Kenntnisse des Staats- und Verwaltungsrechtes galt.

Auch im übrigen war Dr. Colmeiro nicht originell, denn er schöpfte seine Gedanken aus den Lehren der Essayisten des französischen Verfassungsrechtes, sowie insbesondere aus der französischen Schule des Verwaltungsrechtes: Virien, Macarel, Batbie u. a.

Trotzdem aber sollte es noch lange Zeit dauern, bis man mit dem von Dr. Colmeiro vertretenen System brechen konnte, was erst der Macht verschiedener entgegenwirkender Kräfte gelang: Arbeitete nämlich die katholische Schule auf der einen Seite mit einem gewissen frischen Geiste, so fingen auch andrerseits die modernen nach Fortschritt strebenden staatswissenschaftlichen Lehren an, sich fühlbar zu machen.

Mag auch Bluntschlis „Allgemeines Staatsrecht" seinerzeit einen ungemein starken und bestimmenden Einfluss geübt haben, Krause und Ahrens wurden dennoch von ungleich höherer Bedeutung: Ersterer durch die Lehrtätigkeit seines Schülers Sanz del Rio in Spanien und dessen Werk „Ideal de la humanidad", letzterer durch sein: „Derecho Natural", sowie seine „Enciclopedia Juridica", Werke, die mit der juristischen Kultur Spaniens im XIX. Jahrh. untrennbar verbunden sind.

Der einflussreichste Vertreter dieser neueren Richtung ist aber dennoch zweifellos Giner de los Rios[1]), ein Mann, der durch seine Vorlesungen wie durch seinen steten, persönlichen Verkehr mit der Jugend den grössten Einfluss gewann. Man könnte die durch Giner in der Staatswissenschaft stets verfolgte Tendenz als eine juristische Ethik charakterisieren und sie als einen kritischen Idealismus, der seine eigene Basis in der Geschichte sucht, bezeichnen. Da er das Recht eher als eine Ordnung betrachtet, die entsteht, denn als eine solche, die man übernimmt, eine Ordnung, die mehr von dem spontanen Willen abhängt, als von dem äusseren Zwang des Gesetzes, so ist ihm das Recht als ein Ausfluss des konkreten Lebens die rationelle Grundlage der Staatswissenschaft. Andrerseits stellt hinwiederum das Staats- und Verwaltungsrecht nur das Recht der Staatsorganisation und des Staatslebens dar, wobei aber dieses Recht nicht als ein Gemisch von Regeln und Gesetzen, oder als logische Entwicklungsreihe zu verstehen ist, das Recht ist hier vielmehr mit der wirklichen und tatsächlichen Anpassung des Staates an die Forderungen des kollektiven rechtlichen Bewusstsein identisch. „Die Staatswissenschaft, schreibt Giner, ist ein wesentlicher Zweig (d. h. ein Zweig mit eigenem Wesen), der allgemeinen Rechtswissenschaft jedoch untergeordnet." So strebt der Staat schliesslich dahin, „das Reich der Gerechtigkeit" zu sein.

Ein anderes hervorragendes Merkmal der Tendenz Giners ist es, den in der Politik herrschenden formalistischen und abstrakten Geist sowohl in den politisch-doktrinären Schulen, als auch in den Programmen der Parteien zu verbessern. Diese Bestrebung übt in Spanien, dank der Einwirkung der französischen Doktrinäre — seit Guizot — und dank der Art und Weise, wie die moderne konstitutionelle Regierungsform bei uns eingeführt wurde, einen ungeheuren Einfluss aus: dreht es sich doch dabei um die Regierungsformen. Giner und seine Schüler haben das Verdienst, in Spanien die Verbesserung nach dieser Richtung hin zu vertreten, indem sie im öffentlichen Rechte die ursprüngliche Bedeutung des Problems vom Grund und Wesen des Staates im Gegensatz zu seiner rein formellen und organisatorischen Bedeutung betonen. Um die Organisation eines Staates — so meint die neue Schule — auf eine solide Basis zu gründen, um seine Form und seine Beziehungen zum sozialen Leben zu bestimmen, dazu sei es sowohl in der Staatslehre, als auch in der wirklichen Praxis notwendig, die treibenden Elemente des Staates erst selbst zu ergründen, seine Struktur als Gesellschaftseinrichtung genau festzustellen, die Eigenheiten seiner Geschichte und seiner geographischen Lage zu bestimmen, kurzum seine Eigenschaften zu prüfen und nach seiner wirklichen Grundlage zu forschen. Giner hat immer auf die Mannigfaltigkeit des öffentlichen Lebens hingewiesen, dessen synthetischer Ausdruck der Staat ist, und, um diese wie jede andere Erscheinung zu erklären, auf das treibende Moment des Endzweckes. „Das ganze Problem beschränkt sich auf die Erforschung einer Organisation des Staates, die seinem Charakter und seinen Bedürfnissen entspricht. Bedeutet aber eine

1) Seine Hauptwerke sind: Estudios juridicos y politicos (1871), Principios de derecho natural (1871), Curso de filosofia del derecho (mit seinem Schüler herausgegeben).

solche Organisation nichts anderes als einen Apparat von Beamten, die sich in verschiedenen, den einzelnen eigens zugeteilten Gebieten betätigen, und setzt wiederum jeder Apparat eine Zentrale voraus, die alle Organe zusammenfasst und alle Funktionen erzeugt, so liegt es auf platter Hand, dass nur ein tiefes Studium über die Aufgabe des Staates zu einer positiven Befriedigung aller dieser Forderungen und Ansprüche führen kann."

Giners Tendenz zeichnet sich auch noch durch ein anderes Merkmal aus. Sein Begriff vom Staate, als einem Organismus, hat zwar schon früher in Schelling, später dann in Krause Vertreter gefunden; die unmittelbarste Bestätigung seiner Richtigkeit liefert aber zweifellos die moderne soziale Bewegung. Dabei ist zu betonen, dass sich Giner in keiner Weise durch die sog. organische Mode hat irre führen lassen.

Der Staat ist wohl ein Organismus wie die Gesellschaft; dies will jedoch keineswegs sagen, dass Staat und Gesellschaft physiologische Erscheinungen seien. Der Begriff Organismus hat vielmehr bei Giner einen metaphysischen Beigeschmack [1]), so dass er den Staat als eine reelle, wesentliche Vereinigung von Energien und Kräften definiert und so den rein mechanischen Begriff der Politik durch einen dynamischen verbessert.

Fast in demselben Geiste wie Giner hat sich auch sein Schüler Costa, einer der besten Kenner der positiven Lebensfaktoren und ein Mann der politischen Tat Jung-Spaniens herausgebildet, er, der es zuerst verstanden hat, das positive Streben des Volkslebens zu erfassen und ein Bild von der wahren Beschaffenheit unserer Regierung zu geben. Anfangs hatte sich Costa dem Studium der Ethik und Rechtswissenschaft zugewandt, wie sein erstes Werk „La vida de Derecho" (1876) und einige seiner Studien „Estudios juridicos y politicos" beweisen. Bald jedoch verliess er dieses Gebiet, um sich vornehmlich nur noch mit der Geschichte der Staatseinrichtungen und dem Studium der Tatsachen und Ideen, die die Elemente unseres Nationallebens enthalten, zu befassen.

In dieser seiner letzteren Tätigkeit wirkten vornehmlich drei Richtungen auf ihn ein: die historische Schule, die moderne soziale Tendenz und der spanische „Krausismus".

Gehen wir näher auf die Leistungen dieses grossen Denkers ein, so bieten sich uns vor allem verschiedene Spezialforschungen dar: über das Problem des Gewohnheitsrechtes, die Evolution des politischen und sozialen Gedankens in Spanien, sowie über den gegenwärtigen Stand Spaniens als Staat. Letztere jedoch nicht vom mechanischen Gesichtspunkte der Regierung aus.

Costa ist es auch, dem wir die Wiedergeburt der lokalen juristischen Forschungen verdanken. Diese verfolgen den Zweck die Reste rechtlicher und politischer Institutionen — von denen man bis dahin überhaupt keine Kenntnis hatte und die von der Gesetzgebung hartnäckig verleugnet wurden — in ihrer gegenwärtigen Gestalt zu sammeln. Sein „Del derecho consuetudinario del alto Aragon" (1880) sowie sein „Derecho consuetudinario" (2 Bände), gemeinsam mit anderen Lokalforschern herausgegeben, zeigen deutlich genug seine Bestrebungen nach dieser Seite hin.

Aber auch noch auf einem anderen Gebiete war Costa bahnbrechend, indem er in seinem „Colectivismo agrario en España" (1898) die Ueberlieferung einer echt spanischen sozialen Schule, den Abglanz eines widerstandsfähigen Nationalgeistes entdeckte. Diese Schule mit den modernen Bestrebungen der Soziologie vereint, könnte sicherlich als Stützpunkt für den Einfluss des spanischen Gedankens auf die allgemeine soziale Bewegung dienen.

1) Filosofia y Sociologia (1 Band 1904).

Zum Schlusse sei noch Costa als der grösste Kritiker der gegenwärtigen Politik Spaniens erwähnt, als der unparteiische Annalist unserer politischen Verfassung, doch nicht jener starren Verfassungsurkunde, sondern derjenigen, wie sie im Volke und für das Volk hinter Gesetz und offizieller Fiktion lebendig zum Durchbruch kommt. Diesen seinen kritischen Positivismus hat Costa vornehmlich in seinem „Oligarquia y laciquismo" und ausserdem noch in einer Menge anderer Schriften dargelegt.

Eines Namens erübrigt uns noch hier Erwähnung zu tun, Azcárates, der ebenfalls von der ethisch-juristischen Tendenz ausgehend, grossen Einfluss auf die spanische Staatswissenschaft ausübt. Er ist der grösste unserer Theoretiker der parlamentarischen Regierungsform, deren Reinheit und Echtheit er auch im Parlamente selbst vertritt. Seine Werke, von denen „El self government y la monarquia doctrinaria" (1877), „Estudios filosóficos y politicos" (1877) und „El regímen parlamentario en la práctica" (1885) die bedeutendsten sind, befassen sich deshalb vornehmlich mit Verfassungsproblemen.

Gleichwohl liegt das grösste Verdienst Azcárates doch darin, durch Besprechung und Kritik der bemerkenswertesten Publikationen das beste Verbindungsglied mit der Staatswissenschaft des Auslandes im 19. Jahrh. geworden zu sein: Unter anderen besprach er Erskine, May, Gneist, Lorimer, Freeman, Janet, Bryce, Burgess. Auch durch sein „La constitucion inglesa y la politica del continente" die Kenntnis der englischen Staatseinrichtungen unserer Kultur vermittelt zu haben ist ein Werk Azcárates.

Die ganze wissenschaftliche Bewegung des öffentlichen Rechts in Spanien, deren Träger Giner, Azcárates und Costa sind, lässt sich demnach kurz folgendermassen charakterisieren: Wiedererweckung der spanischen politischen Ideen des 16. und 17. Jahrhunderts durch Costa [1]), beeinflusst von der deutschen Philosophie, vornehmlich von Hegel, Schelling und Krause, der historischen Schule Giners und Costas, sowie stark modifiziert durch die politischen Ideen Englands [2]).

Ich halte es nicht für meine Aufgabe, alle wissenschaftlich ernst zu nehmenden Publikationen auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechtes hier Schritt auf Schritt zu verfolgen. Es würde allzuviel Raum erfordern, dies mit der gebührenden Gründlichkeit zu tun. Deshalb beschränke ich mich im folgenden nur auf Werke von grösserer Bedeutung und systematischem Gepräge, um schliesslich auch noch die neuesten literarischen Erscheinungen auf dem Gebiete der Staatswissenschaft besonders berücksichtigen zu können.

Innerhalb der oben eingehend verfolgten ethisch-juristischen Tendenz und unter dem unmittelbaren Einflusse Bluntschlis besitzen wir von Santamaria den „Curso de Derecho político segun la filosófia política moderna" und „La Historia general de España y la legislacion vigente" (1881), aus späterer Zeit noch seinen „Curso de Derecho administrativo". Die beiden ersteren Werke (heute bereits veraltet und vom Verfasser in ihren wissenschaftlichen Teilen gelegentlich der letzten Auflage nicht einmal verbessert) bezeichneten bei ihrer ersten Publikation einen ungeheueren Fortschritt. Bewirkten sie doch eine vollständige Umgestaltung des damaligen Universitätsunterrichtes im Staats- und Verwaltungsrecht, indem sie das oberflächliche und unwissenschaftliche System Colmeiros verdrängten.

1) Im Sinne der katholischen Schule müsste hier der Einfluss Hinojosa's hervorgehoben werden.

2) Diese Frage habe ich in meinen Werken: „Literatura problema de Sociologia" im Kap. Sociologia en España (1902) und „Derecho politícho comparado (1902) näher behandelt.

Ausserhalb dieser ethisch-juristischen Richtung ist noch, alle mehr oder minder vom Rationalismus beeinflusst, der Hauptvertreter der katholischen Schule Gil y Robles zu erwähnen, der Verfasser des vorzüglichen „Tratado de Derecho político", einer Darstellung der orthodoxen politischen Lehre, verbunden mit einer Kritik der modernen Theorie.

Dorado endlich verkörpert den unmittelbarsten Einfluss des sozialen Positivismus; zwar nicht in einer eigenen Abhandlung, aber in den wertvollen Anmerkungen, mit denen er die spanische Uebersetzung von Gumplowiczs „Philosophisches Staatsrecht"[1]) versah. Ausserdem hat Dorado noch in seiner kleinen Abhandlung „El valor social de Leyes y autoridades" (1902) den wissenschaftlichen Anarchismus einem eingehenden Studium unterzogen.

Der Vollständigkeit halber sei hier auch noch Royo Villanovas „Derecho administrativo" und „La ciencia politica" erwähnt.

Die staatswissenschaftliche Literatur im Jahre 1906.

I. Zeitschriften.

Für das Staats- und Verwaltungsrecht besitzt Spanien mehrere Zeitschriften, die, obschon keine speziellen Fachzeitungen, dieser Disziplin doch eine grosse Aufmerksamkeit widmen:

1) Revista de Legislacion y Jurisprudencia, die als ältestes Blatt schon seit vierundfünfzig Jahren erscheint und sich eines guten Rufes erfreut, da sie allen wissenschaftlichen Richtungen des Rechts und der Staatswissenschaft ihre Spalten öffnete.

Aus dem Jahrgange 1906 seien folgende Arbeiten hervorgehoben:

1. Band: Origines intelectuales del Anarquísmo von C. Bernardo de Guiros, eine auf Quellenstudium sich stützende Lösung dieser Frage, ein tüchtig angelegtes Kapitel aus der Geschichte der sozialen und politischen Ideen.

Circulacion de automobiles von J. Gascon y Marin, eine Studie über ein „Gesetz die Kraftwagen betreffend". Verfasser geht vornehmlich von folgenden Gesichtspunkten aus: Verhinderung aussergewöhnlicher Strassenabnutzung, Möglichkeit der gleichzeitigen Wegbenutzung für den anderweitigen Fuhrwerksverkehr, endlich Sicherung der Passanten beim Strassenübergang sowie beim Verweilen derselben auf den Trottoirs und in der Nähe derselben. Dabei ist Verfasser sich sehr wohl bewusst, dass die Automobile sich nicht wie die Eisenbahnen auf eigenen Strecken bewegen, sondern auf allgemein benutzten Landstrassen, ein Umstand, der strenge Massregeln erfordert.

2. Band: Por la teoria del contrado social von P. Dorado. Unser grosser Kriminalist kritisiert hier die Theorie vom Staatsvertrage. „Diese Theorie", schreibt er, ist wohl die tiefste und vollendetste von allen Staatstheorien und deshalb vollkommener Rehabilitation und kräftigster Propaganda würdig. Sollte es mir auch nicht gelingen, ihre Gegner, wie sie zu allen Zeiten lebten und vielleicht niemals mehr wie heute, zu überzeugen, so bleibt mir wenigstens das Bewusstsein, das Wahre gewollt zu haben. Unsere Theorie ist es allein, die es vermag, den offiziellen Staat in all seinen Funktionen als Führer, Beschützer und Rächer (azote) zu rechtfertigen." Dabei versteht Dorado unter offiziellem Staat die Regierung im weitesten Sinne, die Summe aller Staatsbeamten.

---

1) Nunmehr (1907) in 3. Auflage erschienen unter dem Titel „Allgemeines Staatsrecht". D. Red.

La funcion legislativa y los organismos técnicos consultivos von J. Gascon y Marin. Eine kurze Abhandlung über die technische Vorbereitung der Gesetze, getrennt und unabhängig von der Aufgabe des Gesetzgebers bezw. der Kammern.

Nociones de derecho administrativo y legislacion provincial y municipal vom gleichen Verfasser.

Estudios juridicos-sociales, La corte de arboles a principios del siglo XIX von V. Santamaria.

2) Revista de los Tribunales y de Legislacion Universal, erscheint seit 40 Jahren und hat nur in gewissen Beziehungen Bedeutung für das Staats- und Verwaltungsrecht. Folgende Artikel derselben sind besonders erwähnenswert: Los delitos politicos y los delitos contra la patria von P. Dorado, ein sehr interessantes Essay, das diese Begriffe wissenschaftlich zu definieren sucht;

La reforma de la administracion local von J. Maria Caballero, kurze Notizen über diese Frage nur für Spanien, mit besonderer Berücksichtigung des Gemeindewesens.

Policia de subsistencia desselben Verfassers, eine mit grossem juristischem Talent durchgeführte Prüfung der spanischen Gesetzgebung auf oben erwähntem Gebiete.

Socialismo juridico von Sergio Panurzio; eine Kritik von modern juristischem Standpunkte.

El derecho publico en Hungria von L. Thot. Eine kurze Darstellung des öffentlichen Rechtes von Ungarn mit einer Skizze der ungarischen Geschichte und verschiedenen Anspielungen auf Oesterreich. Des weiteren kritisiert die Arbeit die ungarischen Verfassungsgesetze, die richterliche Gewalt, sowie die Verwaltungseinteilung und notwendigen Reformen in Ungarn.

3) Revista de Legislacion universal y Jurisprudencia española. Fünfter Jahrgang. 1906. Daraus sind vielleicht nicht ohne Interesse:

Libertad de conciencia, — Separacion de la Iglesia y del Estado, — Tolerancia de cultos von C. H. Reyes, einem Spanisch-Amerikaner aus Guatemala; übrigens nur eine oberflächliche Behandlung von Grundproblemen.

El procedimiento para la confeccion de las leyes y el mas conveniente para España von D. Pazos y Garcia.

Verfasser behandelt diese Frage für die amerikanischen Provinzen und Spanien und verteidigt die Notwendigkeit eines gemischten Systems, unter Beibehaltung der gegenwärtigen Organisation des Generalausschusses für die Gesetzgebung. Dabei will er jedoch die Befugnis der letzteren auf die Revision beschränkt wissen, welche wichtig genug und den Eigenschaften der Ausschussmitglieder angemessener sei. Für die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen schlägt er endlich ein besonderes Präsenz-System, d. h. den Beistand von Sachverständigen vor.

Garcia löst das Problem nicht nach allen Seiten hin: er beschränkt sich vielmehr fast ausschliesslich auf das Verhältnis zwischen der Regierung und dem gegenwärtigen spanischen Ausschuss, der mit Ausarbeitung und Redaktion der Texte beauftragt ist. Die ungleich wichtigeren und interessanteren staatsrechtlichen Verhältnisse zwischen dem Parlament und den verschiedenen, mit der Vorbereitung der Gesetze betrauten Organen lässt er ganz unberücksichtigt.

4) Revista juridica de Cataluña, erscheint seit zwölf Jahren, hat einen allge-

meinen Charakter und widmet sich speziell der Pflege des Privatrechtes. Mitunter bringt sie aber auch politische Abhandlungen, deren beste aus dem Jahrgange 1906 hier folgen mögen:

Januar-Februar: Instituciones económicas de Cataloña que resuelven el problema social en el campo von P. Estasen, deren Anfang schon im vorigen Jahrgang erschien und heuer fortgesetzt wird. Besonders interessant ist das Kapitel: La comunidad en Cataluña (Seite 39), wo er zeigt, wie allmählich die alten Sitten und Gebräuche Kataloniens dahinsterben. Der brennenden Frage aber, wie man am besten die Landflucht bekämpfen und das alte innige Verhältnis von Mensch und Scholle wieder herstellen könne, sowie der geeignetsten Verwaltungsform der grossen Ladifundien Südspaniens geht er geflissentlich aus dem Wege.

März: Ein in katalonischem Dialekt verfasster Artikel von Vidal: La ley de Maltus y el Movimiento actual de la poblacion comparado con el de la produccion mundial, dessen Fortsetzung dann im Juni-Heft erschien.

Juli-August: Enormidades de la Ley de represion von Francisco y Mayrnó, behandelt die Notwendigkeit eines Pressgesetzes gegen politische Artikel. Die Abhandlung wurde veranlasst durch die starken Angriffe der Presse auf das Heer, wie sie vorigen Jahres in Barcelona vorkamen, sowie durch die separatistische Propaganda und ihrer Unterdrückung mit Waffengewalt u. s. w. Regionalismo y Federalismo, sus fundamentos, in katalonischem Dialekt von H. S. Duran y Ventosa ist ein Kapitel aus einem grösseren Werke des Verfassers, in dem er das Problem des Regionalismus behandelt, eine Frage, welche die Provinz Katalonien heute noch in leidenschaftlicher Erregung hält und die sich mit dem Probleme unseres National-Charakters eng verbindet.

November-Dezember: Harmonizacion de la corriente socialista con la nacionalista von Alomar, fortgesetzt von Prat de la Riva. Ferner: Le idie de la Nacionalidad, nur ein Kapitel aus seinem in katalonischem Dialekt verfassten: La nationalidad Catalana.

II. Werke.

Publicaciones parlamentarias, eine wirklich wertvolle Veröffentlichung, die wir Canaleyas, dem gegenwärtigen Präsidenten des Abgeordnetenhauses verdanken. Sie entspricht einem von uns längst empfundenen Bedürfnis; ist es uns doch dadurch erst ermöglicht, die spanischen Verfassungseinrichtungen selbst in ihrer nationalen Entwicklung zu studieren und sie mit ähnlichen des Auslandes zu vergleichen. Es war wahrhaftig keine leichte Aufgabe, den Druck einer solchen Veröffentlichung in Spanien einem Privatunternehmen anzuvertrauen. Einmal hat man hier nicht immer die notwendigen Kräfte und Materialien zur Hand, und kann man sich dieselben wirklich verschaffen, so stellen sich noch immer als schwerstes Hindernis die bei dem gegenwärtigen Markte immensen Kosten entgegen. Ungemein beschränkt ist ja der Leserkreis, für den eine solche Publikation bestimmt ist.

Mit dieser Aufgabe des Sammelns und Ordnens der Textos y Documentos constitutionales y parlamentarios beschäftigt sich in fruchtbarer Weise für die spanische Nationalkultur gerade das Sekretariat der Deputiertenkammer, für das vor allem eine hohe politische Bildung unumgänglich notwendig ist.

Es genügt nämlich nicht, die in Kraft stehenden Gesetze, die Verfassungsurkunde mit

ihren Novellen zu kennen; die Erziehung zu einem Politiker, so oberflächlich sie auch sein mag, verlangt viel mehr. Es hat das Eindringen in das Wesen der Staatseinrichtungen viel mehr Voraussetzungen, steht doch der politische Kurs, dem wir folgen, nicht in der Verfassungsurkunde. Das Studium der politischen Einrichtungen ist vor allem bedingt durch die dogmatische und historische Betrachtung ein und derselben Einrichtung in ihrer tatsächlichen Praxis, und durch die Kenntnis all der Sitten und Gebräuche, wie sie diese Praxis nach und nach erzeugt hat. Will man jedoch nicht so tief in den Geist der konstitutionellen Regierungsform eindringen, so muss man sich doch, um denselben zu erfassen, wenigstens mit den fundamentalsten Einrichtungen, z. B. der Monarchie und dem Parlament, näher beschäftigen. Abgesehen von der Frage der Monarchie, mit welcher die Publicaciones Parlamentarias sich nicht befassen, finden sich aber alle Voraussetzungen für das Verständnis der Cortes (unser Parlament), ihrer Funktionen und Geschäftsordnung nur ausserhalb der in Kraft stehenden Gesetze.

Man muss ferner ins Auge fassen, wie wichtig es ist, die Faktoren zu kennen, die in früheren Zeiten ein Gesetz diktierten, Faktoren, deren Ergründung später geradezu unmöglich ist.

Es wäre nur zu wünschen, dass diese so glücklich angelegte Sammlung der Publicaciones auch dann fortgesetzt würde, wenn der gegenwärtige Präsident der Deputierten-Kammer durch einen Umschwung unserer Politik gezwungen werden sollte, von seinem Amte zurückzutreten. Wie sehr haben nicht wir Professoren in den theoretischen Vorlesungen und praktischen Seminarübungen das Fehlen eines solchen Werkes empfinden müssen und welche Anstrengungen hätte es uns nicht erspart!

Im folgenden sei in kurzen Zügen der Inhalt der einzelnen Publicaciones Parlamentarias gegeben, vor allem aber noch ein Wort über den Plan des ganzen Werkes, wie ihn Canalejas entwarf, gesagt. Letzteren behandelt Pons in der Vorrede des Werkes: das ganze soll enthalten: 1. Eine Sammlung der rein parlamentarischen und verfassungsrechtlichen Gesetze, Verordnungen und Verfügungen, sowie derjenigen Gesetze, die sich aus den Verfassungsbestimmungen entwickeln. 2. Einen Auszug des parlamentarischen Rechtes auf Grund der Parlamentsverhandlungen, Interpellationen, Sitten und Gebräuche der Kammern. 3. Monographien über die speziell im Parlament verhandelten Fragen, um im Falle einer späteren neuen Diskussion über bereits gesammeltes Material verfügen zu können. 4. Eine parlamentarische Statistik. 5. Eine kurze Darstellung der Tätigkeit ausländischer Parlamente. 6. Eine Sammlung der ausländischen Verfassungsgesetze, Verordnungen und Verfügungen.

Als erster Band kommt sodann Constituciones y reglamentos, mit einer Vorrede von A. Gamoneda, 368 Seiten, Madrid 1906, in Betracht.

Er besteht aus zwei Teilen, von denen der erste sich auf die spanische Verfassung bezieht, während der zweite von der Geschäftsordnung der Senatoren- und Deputierten-Kammer handelt. — In seiner Vorrede berichtet Gamoneda kurz, „wie die Cortes in den zwei ersten Perioden von 1810—1814 und 1820—1823 entstanden sind und sich entwickelt haben, und so als Ausgangspunkt für die dritte Periode von 1834 bis heute gelten können".

Also schon im ersten Bande Beweisstücke genug für die Forschung nach der Entstehungsart der modernen Repräsentativ-Regierungen, welche die weitere Ausbildung der parlamentarischen Regierungsform im XIX. Jahrhundert notwendig machten, genug der Dokumente über ihr Schicksal im Kampfe gegen Absolutismus und Despotismus. Die im ersten

Teile vollständig wiedergegebenen Constituciones, von grossem Interesse, weil sie die ganze politische Entwicklung Spaniens wiederspiegeln, sind folgende: Die Verfassung von 1812 (die von 1808, die sog. Verfassung von Bayona, ein Werk des persönlichen Einflusses Napoleons, fehlt); das Estatuto Real von 1835, eine gemilderte Form des Konstitutionalismus; die Verfassung von 1837, eine Ueberarbeitung derjenigen von 1812; die Verfassung von 1845, unsere rein doktrinäre Verfassung; die Novelle zu dieser Verfassung, das Gesetz vom 17. Juli 1857; die nicht erlassene Verfassung des Jahres 1856 von fortschrittlicher Tendenz; die demokratische Verfassung von 1869; der Entwurf der republikanischen Verfassung von 1873 und die heutige Verfassung von 1876.

Die im zweiten Teile aufgenommenen Verordnungen sind folgende: eine der wichtigsten aller Verordnungen aus dem Jahre 1810, andere von 1813, 1821, 1834, 1838, 1847, 1854, 1867, 1873 und 1847 (die jetzt noch in Kraft steht) mit dem Gesetzentwurf vom 3. Dezember 1852.

Reglamentos de las cámaras extrangeras mit einem Vorwort von Gálvez in zwei Bänden: I. Naciones-Iberico-Americanas 224 Seiten. II. Erscheint erst 1907. Wie schon der Titel sagt, enthält der erste Band dieses Werkes die Geschäftsordnungen der Kammern der spanisch-amerikanischen Länder. In einer vorläufigen Notiz fasst Gálvez die Geschichte des im Jahre 1903 errichteten Sekretariats der Kammern für Geschäftsordnung und fremdparlamentarische Gesetzgebung zusammen, dem in erster Linie die Aufgabe entspreche, diese Veröffentlichung zu bewerkstelligen. Plan und Inhalt des Buches zeichnet er sodann mit folgenden Worten: „Die Reglements der Abgeordnetenkammer von Spanien bilden einen Teil dieses ersten Bandes, denen sodann die der Kammern von Portugal, Argentinien, Mexiko, Brasilien, Cuba, Guatemala, Uraguay, Peru, Ecuador, Columbien und Costa Rica folgen mögen".

Um das Studium des Parlamentarismus zu erleichtern, hat man neben jedem Reglement auch den entsprechenden Titel der in Kraft stehenden Verfassung angeführt, der sich auf Organisation und Funktion der gesetzgebenden Körperschaft bezieht. Gelingt es, dieses Werk zu vollenden, so wird es wohl eines der wertvollsten der ganzen Sammlung sein: Einerseits als Quelle für vergleichendes Staatsrecht, andrerseits als Grundlage für einen neuen Zweig dieses Gebietes, den wir das „Parlaments-Recht" nennen möchten. Letzteres darf aber nicht mit der Kompetenz der gesetzgebenden Körperschaft verwechselt werden, es stellt lediglich das Recht der Organisation und der Funktionen des Parlaments dar, das ja besonders bei den parlamentarischen Regierungen die verschiedensten Aufgaben zu erfüllen hat.

Leyes electorales y Proyectos de Ley, 1025 Seiten, Madrid 1906. Dieser Band beginnt mit einer langen Abhandlung über die Stellung der Sekretariats-Vorstandes der Kammern. Daneben ist noch die Entwickelung der legislativen Initiative für Wahlgesetze während des vorigen Jahrhunderts kurz zusammengefasst. Wie das vorige Werk, so bietet auch dieses, obschon nur auf Spanien beschränkt, durch seinen Auszug von Gesetzen und Gesetzesentwürfen genügend Material, um tiefer in den Entwicklungsgang eines dem modernen Verfassungs-Rechte ebenfalls eigentümlichen Zweiges — des Wahlrechtes — eindringen zu können, eine Lebensfrage für viele moderne Staaten. — Der erschienene Band enthält: 1. Las leyes electorales y decretos (Wahl-Gesetze und Erlasse) vom Manifest vom 25. Oktober 1809 an, das die Tage festsetzte, an denen die Cortes Generales der spanischen Monarchie berufen werden sollten, bis zum jüngsten

Gesetze vom 26. Juni 1890, welches das allgemeine Wahlrecht der Männer regelt. 2. In fünfzehn Nachträgen alle Gesetzentwürfe für die Zeit desjenigen vom 21. November 1835 (unter Mendizabal) bis zu dem vom 24. Januar 1902.

Organizacion y funcionamento de las Cortes segun las constituciones españolas y reglamentacion de dicho cuerpo colegislador von A. Pons y Umbert, 773 Seiten, Madrid 1906.

Nur ein einfacher Textauszug, ist das ganze trotzdem gut ausgearbeitet und nicht ohne wissenschaftliche Bedeutung, da es gewissermassen einige der vorigen Veröffentlichungen nach ihrer historischen Seite erläutert und ergänzt. Diese enthalten nämlich nur die Texte, wie sie vorgeschlagen bzw. angenommen wurden, während Pons noch die einzelnen Motive und Protokolle zu ihnen bringt.

Nach dem Schlusswort des Verfassers sollte dieses Werk zugleich eine dogmatische und historisch-vergleichende Darstellung der spanischen Verfassung und ihrer Verhandlungen im Parlament liefern, mit besonderer Berücksichtigung der Funktionen des letzteren und der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer. Das Ganze zerfällt in mehrere Bücher, von denen Pons selbst hervorhebt, dass ein jedes mit Erläuterungen über die Wahlgesetzgebung versehen sei. Dabei behandelt er den Inhalt jeder Verfassung — mag sie nun zum Gesetze erhoben worden sein oder nicht — ganz eingehend. Die Titel der einzelnen Bücher endlich sind durch die Dreiteilung der Organisation, Funktionen und Geschäftsordnung (seit 1838) des Parlaments gegeben.

Presupuertos generales del Estado: Datos sobre la discussion, desarollo y liquidacion de los correspondientes de 1876—77 á 1906 von A. Mora. 1 Band, Madrid 1906.

Auch dieses Werk zeugt von gründlicher Arbeit und fleissiger Benutzung der Parlamentsakten bei der Behandlung des interessanten Problems der Geschichte von den Funktionen des Parlamentes bei der Bildung der Staatsgrundlage.

Apuntos para el estudio del Proyecto de Ley regulando el ejercicio del derecho de Asociacion, presentado á las Cortes por el Sr. Ministro de la Gobernacion el dia 25 de Octobre de 1906. 2 Bände, I. Band 901 Seiten, II. Band 767 Seiten, Madrid 1906.

Ein kurzer Auszug der Präzedenzfälle zum Assoziationsrechte, mit denen sich schon Parlament und Gesetzgebung beschäftigten. In seiner ganzen Technik entspricht dieses Werk der Absicht Canalejas, alle Fälle von historischer Bedeutung, die im Archiv der Abgeordnetenkammer aufgespeichert sind, den Gesetzgebern zugänglich zu machen. Ein noch tieferes Studium der Frage ermöglicht diese Arbeit besonders dadurch, dass der Anhang eine Uebersicht des gegenwärtigen Standes des Assoziationsrechtes in allen Kulturländern der Welt bringt.

Abgesehen von seiner wissenschaftlichen Seite ist dieses Werk gerade für uns Spanier von grossem Interesse, da es Gegenstand eines Gesetzentwurfes zur Regelung des Assoziationsrechtes wurde. Es warf zuerst die ernste Frage einer Einschränkung der religiösen Genossenschaften, deren expansiver und alles absorbierender Gang die liberale öffentliche Meinung des Landes schon lange ängstigte, auf.

Die beiden voluminösen Bände enthalten ausserdem reichliche Quellen, um die historische Entwicklung des Assoziationsrechtes in Spanien seit dem Jahre 1810 — der Einführung der konstitutionellen Regierungsform — gründlich studieren zu können. Besonders reich-

lich sind die Belege, die die religiösen Orden in ihrem Verhältnis zur Zivilgewalt zeigen. Die erste Periode 1810—1851 ist, was die rechtliche Existenz der religiösen Gemeinschaften anlangt, sehr gut beurkundet; die zweite Periode 1851—1861 umfasst die Vorbereitung und Entwicklung der Konkordats-Politik Spaniens mit der katholischen Kirche.

Von grösserem Interesse ist auch die Revolutions-Periode 1862 und schliesslich die der Restauration seit 1876.

Estudios é investigaciones acerca de las Cortes y Parlamentos del antiguo Reino de Valencia von Davila y Collado, 1 Band, 376 Seiten, Madrid 1906.

Ein Werk, das einem künftigen Historiker wertvolles Material bietet. Im ersten Teile desselben versucht Verfasser die Elemente der ursprünglichen Valencianischen Gesetzgebung näher zu definieren, während er im zweiten eingehend über die Entwicklung des Partikular-Rechtes von Valencia spricht. Im V. Kapitel und folgendem beschäftigt er sich mit den Cortes, im VII. endlich findet sich eine interessante Katalogisierung der valencianischen Cortes und Parlamente, welche die Angaben der Academia de la Historia von 1855 ergänzt und verbessert.

Limitaciones del derecho de propiedad por interés público, von Gascon y Marin, 1 Band, 155 Seiten, Madrid 1906.

Eine Arbeit, preisgekrönt von der „Academia de Ciencias morales y politicas". Verfasser prüft alle Gesetze und Lehren über die Beschränkung oder Abänderung des Eigentumsrechtes aus sozialistischen bezw. kommunistischen Gründen und kommt schliesslich zu dem Endresultat, dass das individuelle Eigentum eine gegebene Voraussetzung sei. Nach dem Vortrage der allgemeinen positiven Theorie geht Gascon sodann auf die verschiedenen Spezialfälle einer Eigentumsbeschränkung folgendermassen ein: 1. Eigentumsbeschränkungen bei der Entstehung des Eigentumsrechtes: Fischerei, verborgene Schätze, aufgegebenes Gut u. s. w. 2. Einschränkungen des Eigentumsgegenstandes: literarisches, künstlerisches, industrielles Gut, Grubenrecht u. s. w. (dieses sog. „Spezial-Eigentum" ist gerade für das Verwaltungsrecht von grösster Bedeutung). 3. Einschränkungen kraft der rechtlichen Natur des Eigentums: Sicherheit, Sanitätswesen, Verkehr (Strassen u. s. w.), öffentliche Werke (Bauwesen u. s. w.), Dienstleistungen zu Gunsten der Allgemeinheit. 4. Einschränkungen des Privateigentums zu Gunsten des öffentlichen Eigentums: Baulinien, Vorgärten u. s. w. und 5. Einschränkungen, welche das Eigentumsrecht unterdrücken: Zwangsenteignung.

Enciclopedia juridica minera von J. Prato y Hernandez, 1 Band, 1099 Seiten, Madrid 1906.

Systematischer und kommentierter Auszug unserer ganzen Gesetzgebung über Bergbauwesen.

Bibliographie.

J. Albi de Paz y J. Ubierna: Tratado de Hacienda Municipal (Gemeinde-Verwaltung), ein Band, Avila 1906.

Altozanor: El mal del separatismo catalan, ein Band, Barcelona 1906.

Alzola: La política económica mundial y nuestra reforma arancelaria (Weltpolitik und Zollreform), ein Band, Bilbao 1906.

Aznar: El catolicismo social en España, ein Band, Zaragoza 1906.

Cabello: Ciudadano, Patria y Soldado, eine Broschüre, Madrid 1906.

Carbonell: Tratado de legislacion de minas (Grubengesetze), ein Band, Madrid 1906.

Castelar: El socialismo y los socialistas, neue Auflage ein Band, Barcelona 1906.
Congreso de los diputados (aus dem Archiv der Abgeordnetenkammer): Actas de las Cortes de Castilla, Tomo XXVI. (Protokolle).
Crespo Barroso: Legislacion de corréos (Postwesen), ein Band, Madrid 1906.
Criado: Regionalismo y descentralizacion, ein Band, Madrid 1906.
Delgado: Inicios y observaciones cerca del proyecto de organizacion de la Hacienda (Finanzwesen), ein Band, Madrid 1906.
Falcato: Ley municipal vigente de 2 de Octobre de 1877 (Gemeindegesetz vom 2. 10. 77.) Eine Broschüre, Madrid 1906.
Gimeno: La política agraria y las comunidades de labradores (Agrarpolitik und Bauerngenossenschaften), ein Band, Castellon 1906.
Lacria: Humanidad del porvenir (Humanität der Zukunft), ein Band, Barcelona 1906.
Maristany: La conferencia ferroviaria (Eisenbahnwesen), drei Bände, Barcelona 1905—1906.
Muartin y Guix: Derechos y deberes de los funcionarios del Estado, de la Provincia y del Municipio en los diversos ramos de la Administracion civil (Beamtenwesen), ein Band, Madrid 1906.
Nido: Problemas transcendentales. — La libertad religiosa, ein Band, Madrid 1906.
Perez Minguez: Legislacion de automóbiles, ein Band, Madrid 1906.
Posada: Derecho político comparado (Einführungsrede über vergleichendes pol. Recht), ein Band, Madrid 1906.
Rin: El impuesto de consumo en el estrangero (die Konsumsteuer im Auslande), ein Band, Madrid 1906.
C. Rodriguez y R. Rivero: Manual de clases pasivas civiles, ein Band, Madrid 1906.
Rusiñol: La cuestion catalana, ein Band, Barcelona 1906.
Soldevilla: El año política 1905, ein Band, Madrid 1906.
Trulta y Soler: Recopilacion legislativa sobre cementerios públicos y privados (öffentl. und private Friedhöfe), ein Band, Madrid 1906.
Vasquez Esteven: La soberania política (die politische Herrschaft), ein Band, Tuy 1906.
Vila: Ley municipal — Ley provincial, zwei Bände, — Handbuch für Provinzial- und Gemeinde-Verträge, ein Band, Valencia 1906.
Yera: Ley municipal comentada, ein Band, Madrid 1906.
Zulueta: Supresion del impuesto de consumo (Konsumsteuer), ein Band, Barcelona 1906.

Register.

R.

S.

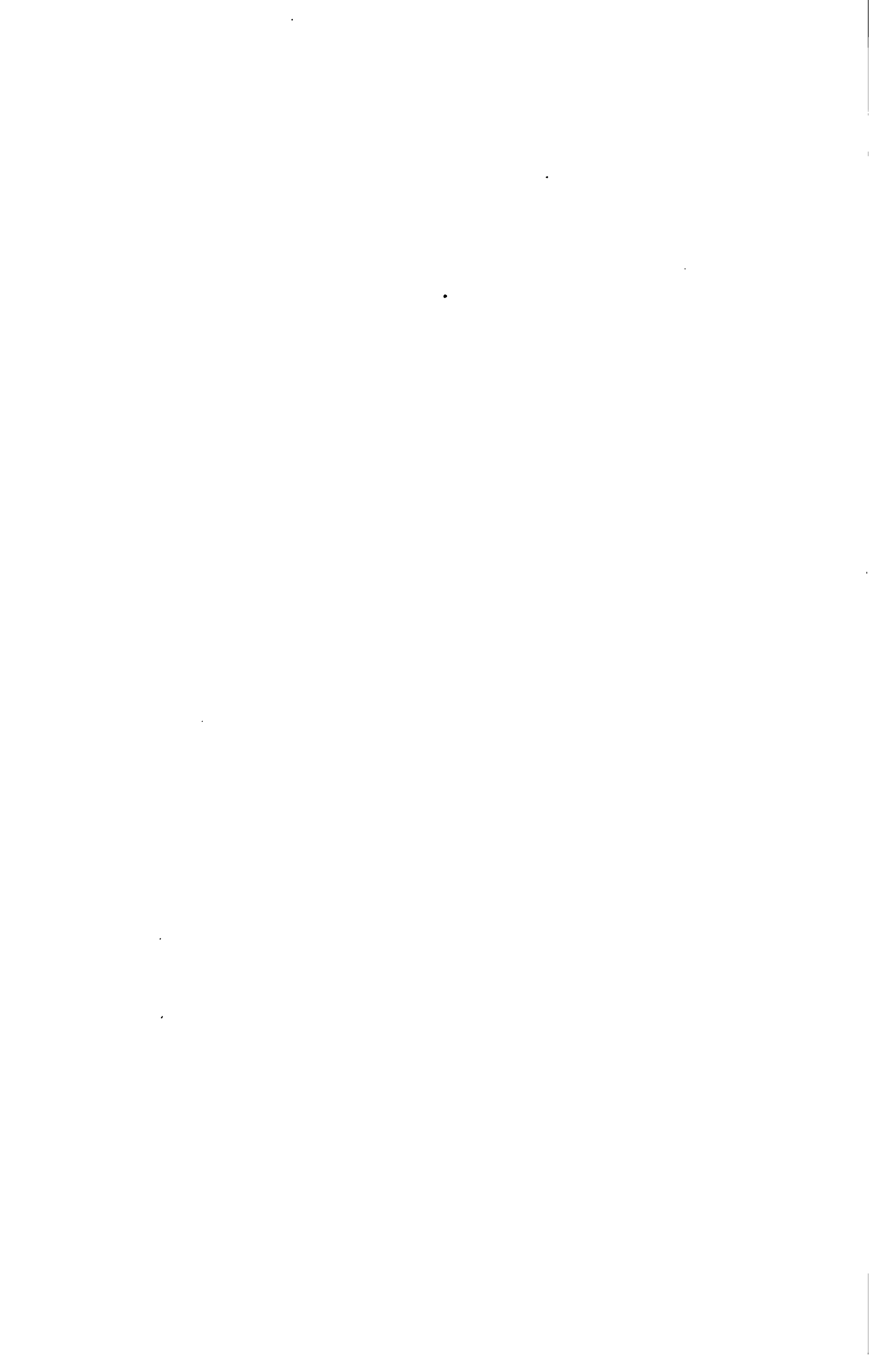
T.

U.

V.

W.

Z.



Die Redaktion des „Oe. R. d. G." hat bis jetzt die folgenden Mitarbeiter gewonnen: (J. bedeutet Mitarbeit am Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts. S. bedeutet Mitarbeit am systematischen Teil des Werkes.)

J. S.	**Anschütz** (Heidelberg)	Preussen Band I Verfassung Band II Verwaltung
„ „	**Ashworth** (London)	Britische Kolonien
„ „	**Blomberg** (Upsala)	Schweden
S.	**Böckel** (Jena)	Thüringische Staaten
J. S.	**Brückner** (Schwerin)	Beide Mecklenburg
„ „	**van Calker** (Giessen)	Hessen
„ „	**Errera** (Brüssel)	Belgien
„ „	**Fardis** (Paris)	Frankreich (Verwaltung)
„ „	**Fleiner** (Tübingen)	Schweiz
„ „	**Fleischmann** (Halle)	Anhalt, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck
„ „	**Freund** (Chicago)	Amerika
„ „	**Goos u. Hansen** (Kopenhagen)	Dänemark
„ „	**von Göz** (Stuttgart)	Württemberg
„ „	**Grassmann** (München)	Bayern (Verwaltung)
J.	**Hatschek** (Posen)	England
J. S.	**Inowye** (Kioto)	Japan
„ „	**Laband** (Strassburg)	Deutsches Reich
S.	**Lebon** (Paris)	Frankreich (Verfassung)
„	**Marczali** (Budapest)	Ungarn (Verfassung)
J. S.	**Markus** (Budapest)	Ungarn (Verwaltung)
„ „	**Morgenstierne** (Christiania)	Norwegen
„ „	**Orlando** (Rom)	Italien
S.	**Piloty** (Würzburg)	Politik
	„ „	Bayern (Verfassung)
J. S.	**Posada** (Madrid)	Spanien
„ „	**Rhamm** (Braunschweig)	Braunschweig
„ „	**Saripolos** (Athen)	Griechenland
„ „	**Schücking** (Marburg)	Oldenburg
„ „	**Seelig** (Hamburg)	Hansestädte
J.	**Ulbrich** (Prag)	Oesterreich
J. S.	**Ullmann** (München)	Völkerrecht
„ „	**Walz** (Heidelberg)	Baden

Mit Gelehrten des Auslandes schweben Unterhandlungen über die Staatsrechte aller in obiger Uebersicht nicht aufgeführten Staaten.







